



Rapport 2017-DIAF-29 – Rapport intermédiaire – Janvier 2025

Loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme

Le présent document constitue le rapport intermédiaire portant sur l'avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme (AP-LLOPB), tel qu'élaboré en janvier 2025 après une consultation préalable des Directions de l'Etat sur le projet de AP-LLOPB. Dans la perspective d'une consultation publique, le rapport accompagnant finalement l'AP-LLOPB a été considérablement condensé. Décision a toutefois été prise de joindre le présent rapport en annexe afin de mettre à disposition du public le contexte historique complet, ainsi que des développements plus détaillés. Naturellement, le rapport accompagnant l'AP-LLOPB fait foi. La présente annexe se compose des parties suivantes :

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Enjeux du dossier des langues et du bilinguisme	4
1.1.1	L'ouverture	5
1.1.2	Le territoire	5
1.1.3	La langue	5
1.2	La prise en compte d'une réalité majeure : Une double situation de minorité !	6
1.3	La solution : un horizon ouvert et chaleureux	6
2	Objectifs de l'avant-projet	6
3	De quoi parle-t 'on ? Notions essentielles	8
3.1	Le principe de la « liberté de la langue »	8
3.2	Le principe de la « territorialité des langues »	8
3.3	La « langue officielle »	10
3.4	Le « bilinguisme individuel »	10
3.5	Le « bilinguisme institutionnel »	10
4	Le « dossier » des langues dans le canton	11
4.1	Les rapports d'experts	11
4.1.1	La Charte des langues	12
4.1.2	Réponse du Conseil d'Etat à la motion Jutzet	12
4.1.3	Rapport Guggenheim « I »	13
4.1.4	Rapport Guggenheim « II »	13

4.1.5	Révision de l'article 21 de la Constitution	14
4.1.6	Avis de droit Voyame	15
4.1.7	Rapport Schwaller	17
4.1.8	Avis de droit Zufferey (appellation de la gare de Fribourg)	18
4.1.9	Révision de la loi scolaire (apprentissage de la langue partenaire)	18
4.1.10	Paper Lüthi (I et II)	21
4.2	Le projet n°2 de mise en œuvre de la nouvelle Constitution – « langues »	22
4.2.1	Une adaptation jugée impérative de la législation cantonale	22
4.2.2	La philosophie recommandée pour les travaux législatifs	23
4.2.3	Trois variantes de mise en œuvre	23
4.2.4	Concrétisation du projet n° 2 : Le rapport du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale	24
4.3	Le « dossier des langues depuis 2011 »	24
4.3.1	Le Rapport no 68 du 25 juin 2013 sur le postulat 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann concernant le soutien aux communes bilingues	24
4.3.2	Réponse du 19 juin 2017 à la question du député Philippe Savoy (2017-CE-66) « Bilinguisme et territorialité »	25
4.3.3	Réponse du 13 novembre 2018 à la question du député Thierry Steiert (2018-CE-180) « Article 6 al. 3 de la Constitution cantonale – Législation d'application »	25
4.3.4	Rapport 2018-DIAF-24 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-178 « Promotion du Label du bilinguisme dans l'administration cantonale »	26
5	Impacts des rapports d'experts sur les « langues » pour le présent avant-projet	26
6	Le contexte législatif international, fédéral et cantonal	27
6.1	Les Conventions internationales	27
6.1.1	La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Charte des langues)	27
6.1.2	La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales	28
6.2	Les dispositions fédérales	28
6.2.1	La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	28
6.2.2	La loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques du 5 octobre 2007	29
6.3	Les dispositions cantonales	30
6.3.1	La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857	30
6.3.2	La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	30
6.3.3	Quelques lois spéciales de notre canton faisant référence à la langue officielle des communes ou à des circonscriptions bilingues ...	31
7	Des notions centrales sur lesquelles s'accorder pour légiférer	31
7.1	Etat ou communes ? L'autorité la plus naturelle pour choisir la ou les langues officielles communale-s	32
7.2	Qu'est-ce qu'une minorité linguistique « autochtone » ? :	34

7.3	Qu'est-ce qu'une minorité autochtone « importante » ?	35
7.3.1	L'« importance numérique » de la minorité linguistique, par la proportion de sa communauté sur un territoire donné	35
7.3.2	L'« importance historique » de la minorité linguistique, par le constat d'une pratique historique, stable sur un territoire donné depuis de nombreuses années	37
8	Les statistiques de population dans les communes selon la langue	38
8.1	Situation passée et actuelle	39
8.2	Seuils et période prise en compte	41
9	Le positionnement du canton en tant que référence du bilinguisme en Suisse et la promotion du bilinguisme	42
10	Commentaire des articles du projet	43
10.1	Partie générale	43
10.2	Langues officielles des collectivités publiques cantonales	46
10.3	Langues officielles des collectivités publiques communales	46
10.4	Langues officielles des districts administratifs	53
10.5	Effets du statut linguistique	53
10.6	Promotion du bilinguisme	55
10.7	Domaines réservés	56
10.8	Voies de droit	57
10.9	Dispositions finales	57
11	Incidences financières et en personnel	61
12	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	62
13	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	62
14	Développement durable	62
15	Clause référendaire	63

1 Contexte

A plusieurs reprises ces dernières années, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler l'importance du bilinguisme pour le canton de Fribourg. Il relevait notamment que l'identité du canton avait été, dès ses origines, influencée par sa position intermédiaire entre deux cultures. C'est ainsi que son territoire actuel a été partagé entre les zones d'influence habsbourgeoise et savoyarde. S'agissant de la langue, le Conseil d'Etat avait relevé, et relève encore, que là aussi le canton de Fribourg a toujours su faire de son bilinguisme une force et une opportunité. Cela doit continuer.

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler que le Gouvernement du canton de Fribourg a choisi pour première langue administrative l'allemand en 1483, afin de garantir son intégration dans la Confédération alors exclusivement alémanique, puis le français après l'invasion des troupes révolutionnaires françaises et l'instauration de la République helvétique (1798) puis à nouveau l'allemand de 1814 à 1833. L'Acte de Médiation de 1803, donnant au canton de Fribourg ses frontières actuelles, a prêté une attention soutenue à l'équilibre des langues et a consacré pendant près de deux siècles un rapport stable de deux tiers d'habitants francophones pour un tiers d'habitants germanophones. Ce rapport tend toutefois, depuis quelques décennies, à s'approcher de celui de trois quarts d'habitants francophones pour un quart d'habitants germanophones.

1.1 Enjeux du dossier des langues et du bilinguisme

Elément essentiel et fondateur de notre canton, le bilinguisme représente un atout important, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il s'inscrit parfaitement dans la vocation fribourgeoise de **canton pont** et contribue au **rayonnement de Fribourg au niveau national**, aussi bien au niveau politique qu'économique. Le bilinguisme constitue en effet un atout majeur pour la promotion économique et confère au canton de Fribourg un positionnement unique par rapport à d'autres cantons. La capacité de maîtriser à la fois le français et l'allemand permet au canton de se distinguer et d'attirer des investissements stratégiques. De plus, la localisation géographique de Fribourg, en tant que carrefour linguistique et culturel, joue un rôle déterminant dans le choix d'implantation de certaines entreprises, qui y voient une opportunité d'accéder à un marché diversifié et d'interagir plus facilement avec les deux principales régions linguistiques de la Suisse. Il appartient donc à l'Etat d'**encourager le bilinguisme**, qu'il soit individuel ou institutionnel, notions sur lesquelles nous reviendrons ci-après.

Les communes peuvent, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution cantonale de 2004, être des « **communes bilingues** ». Dans un canton bilingue comme le canton de Fribourg, le **principe de territorialité** impose de régler la question des langues au **niveau local**. C'est à ce niveau que naissent les initiatives les plus favorables au renforcement du bilinguisme, mais également que peuvent se poser les problèmes les plus vifs en la matière.

La question des langues dans le canton s'est apaisée aujourd'hui, après des périodes de fortes tensions entre communautés, notamment lors du vote sur le projet de loi scolaire au début des années 2000, thème sur lequel nous reviendrons plus tard. Cette « paix des langues » que nous connaissons aujourd'hui ne doit toutefois pas faire oublier le caractère extrêmement sensible de **la question des langues, qui touche à l'identité profonde des individus et des collectivités**.

Dans leur avant-propos d'octobre 1993, les auteurs du Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la constitution fribourgeoise sur les langues officielles (ci-après : Rapport Schwaller) avaient relevé que la mise en œuvre de l'article constitutionnel sur les langues qui avait été adopté le 23 septembre 1990 représenterait « **une grande perspective autour de trois réalités** ». Selon eux, les dispositions d'exécution de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise (N.B : ancienne Constitution cantonale), apparaissaient, à première vue, claires et simples à élaborer. A première vue, car le Rapport Schwaller n'a finalement connu aucune suite. Notre canton ne dispose toujours pas d'une législation sur les langues.

En 2025 on pourrait aussi penser qu'« à première vue » d'éventuelles dispositions d'exécution du nouvel article 6 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 seront simples à élaborer. Comme c'était déjà le cas pour l'article 21 de l'ancienne Constitution cantonale en effet, il s'agit en substance d'assurer la **concrétisation de l'égalité entre le français et l'allemand, de régler leur utilisation dans le respect du principe de la territorialité et de favoriser la**

compréhension entre les deux communautés linguistiques. S'y ajoute toutefois, désormais expressément l'exigence de constater **l'existence d'une minorité linguistique autochtone importante pour que le français et l'allemand puissent être les deux langues officielles d'une commune qui serait alors bilingue.**

Comme l'avaient relevé les auteurs du Rapport Schwaller, qui avaient aussi discuté les enjeux relatifs aux communes bilingues sur la base de l'art. 21 aCst, on est en la matière en présence de trois options liées à des réalités complexes, souvent vécues jusqu'ici au travers de mesures relevant de solutions empiriques et du droit coutumier ; ces trois réalités sont celles de l'ouverture, du territoire et de la langue.

Ces réalités, mises en exergue dans l'avant-propos du Rapport Schwaller, demeurent actuelles en 2025 et méritent d'être reprises en introduction du présent Rapport.

1.1.1 L'ouverture¹

L'ouverture est manifestement la réalité la moins difficile à concrétiser ; en plus des initiatives de l'Etat, de nombreuses institutions culturelles, économiques et professionnelles collaborent déjà ou du moins assurent des échanges entre elles. En disposant de moyens adéquats supplémentaires, elles pourront participer à des initiatives nouvelles et contribuer ainsi, de manière significative, à la concorde cantonale.

1.1.2 Le territoire

La réalité du territoire constitue une valeur de référence importante pour tout individu. Chacun ressent, souvent de manière confuse pourtant bien réelle, le besoin de se sentir chez soi quelque part. Les murs d'un appartement et leur environnement peuvent y suffire ; la haie vive bordant une propriété privée constitue souvent un rêve ; la borne arrachée du coin d'un champ crée parfois des problèmes. Dans tous les cas, l'être humain ressent le besoin d'enracinement à un espace. Toucher à « son » coin, celui où les références sont claires et où l'existence se déroule, malgré les difficultés, en harmonie avec des choix personnels, c'est s'en prendre à sa personne propre. Les agressions peuvent être multiples ; celles qui touchent à la langue parlée sur son territoire sont perçues de manière particulièrement sensible. Elles peuvent être ressenties comme de l'offense, voire de la discrimination.

C'est en principe dans les territoires proches d'une frontière linguistique que la semence des germes d'un ressentiment trouve la terre la plus féconde ; l'individu ressent alors le besoin de marquer et d'affirmer la différence avec son voisin. Le rôle de médiation entre des réflexes sociaux et culturels différents peut disparaître au profit de manifestations de rejet, de refoulement, d'intolérance, d'affrontement.

1.1.3 La langue

La langue constitue une donnée essentielle, non seulement dans la perspective d'une égalité de droit entre le français et l'allemand, mais aussi dans toutes les références qu'elle implique. La langue est un moyen de communication partagé par une communauté humaine ; elle est encore outil de création, instrument d'unification. Grâce à elle, en prenant part à des manifestations de la vie sociale aussi bien entre parents et amis qu'avec des inconnus, l'être humain trouve progressivement une part importante de son identité. Dans un environnement où le multilinguisme est très peu fréquent, et rare le bilinguisme sans dominante, il se constitue ainsi, dès le premier âge de la vie, une appartenance profonde, essentielle, à une communauté dont l'influence sera renforcée par l'histoire et par la tradition.

¹ Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la constitution fribourgeoise sur les langues officielles, octobre 1993, p. 10 et 11

1.2 La prise en compte d'une réalité majeure : Une double situation de minorité !

Dans sa contribution relative au « Droit des langues » publiée dans un numéro spécial de la Revue fribourgeoise de jurisprudence consacré à la nouvelle constitution², Augustin Macheret, ancien professeur ordinaire de droit public et de droit international public à l'Université de Fribourg et ancien Conseiller d'Etat, introduisait ses propos en rappelant une réalité majeure, dont le législateur fribourgeois ne peut s'affranchir : « Sur le plan de la démographie linguistique, **le canton de Fribourg représente en quelque sorte une Suisse à l'envers**. Deux communautés linguistiques en forment la population traditionnelle dans la proportion de deux tiers/un tiers. **Majoritaires sur le plan cantonal, les francophones sont minoritaires sur le plan national, cependant que la minorité alémanique se trouve être dans la situation inverse**. Plus précisément, les Alémaniques constituent sur le plan fribourgeois une minorité composite et complexe, adossée toutefois à une Suisse alémanique largement majoritaire non seulement du point de vue linguistique, mais aussi sur les plans économique et politique. Résultat : l'histoire fribourgeoise des langues a souvent pris au cours du 20ème siècle les traits d'une histoire de minorités menacées ou offensées – dans les deux sens –, par une majorité hégémonique. Dans ce contexte général, la réglementation officielle de l'usage des langues s'avère politiquement complexe et sensible. Tout comme l'agencement des rapports entre les Eglises et l'Etat, elle touche à l'identité profonde des personnes et des groupes. Elle est susceptible d'affecter des intérêts bien concrets, notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation, dans les sphères familiale et professionnelle, ainsi que dans la gestion administrative courante. Au niveau constitutionnel, elle recourra nécessairement à des concepts très généraux, au point que même les initiés auront peine à en entrevoir la concrétisation. Tel est le cas, par exemple, de la liberté de la langue, des notions clés de langue officielle, de territorialité et de minorité linguistique ».

S'exprimant lui aussi sur cette réalité, l'ancien professeur en Informatique de gestion à l'Université de Fribourg et député à la Constituante Ambros Lüthi avait lui aussi notamment relevé, dans son « papier » relatif à « La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg³ » : « *Le fait est que cette double situation de minorité a pour conséquence qu'il n'existe pas de majorité linguistique claire qui pourrait adopter une attitude généreuse envers la minorité. Il existe au sein de la majorité francophone du canton de Fribourg un nombre considérable de personnes qui craignent l'hégémonie suisse-allemande et se sentent menacées par la germanisation* ».

1.3 La solution : un horizon ouvert et chaleureux

Devant une situation aussi complexe, tous les Fribourgeoises et les Fribourgeois doivent se souvenir que, jusqu'ici, leur attitude vis-à-vis de « l'autre » communauté linguistique a été faite le plus souvent de tolérance et de compréhension ; ils ont apporté dans ce domaine, au-delà des réalisations, des signes et des symboles, une contribution significative à l'harmonie cantonale.

Ils se trouvent toutefois depuis 2004 à un carrefour important dicté par leur Constitution ; celle-ci leur impose de traiter le problème linguistique sur des bases nouvelles.

L'objectif consiste, par le présent avant-projet, à élaborer des dispositions qui contribueront pour le moins, au bien-être de tous les habitants du « Pays de Fribourg ».

2 Objectifs de l'avant-projet

La présente loi sur les langues officielles a pour but de mettre en œuvre les prescriptions du droit international (Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; Convention-cadre pour la protection des minorités

² Macheret Augustin, in Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ), numéro spécial, 2005, p. 101s

³ Lüthi, in LeGes, 2004, p. 65 et suivantes

nationales), de la Cst (art. 18 et 70 Cst) et de la nouvelle Constitution cantonale (art. 6 et 17 Cst). Il s'agit notamment de concrétiser les objectifs et principes suivants dans la future politique linguistique cantonale :

Sauvegarder et promouvoir l'existence et la diffusion des langues nationales du canton dans le respect de leur répartition traditionnelle ;

Définir les principes d'utilisation des langues officielles dans les communes, les associations de communes et les districts.

Renforcer le bilinguisme en tant que caractéristique essentielle du canton, notamment par des aides financières aux communes qui se donneront deux langues officielles ;

Consolider et promouvoir, individuellement et institutionnellement, la prise de conscience et la mise en oeuvre du bilinguisme cantonal, notamment au moyen d'une personne dédiée à cette tâche, un ou une délégué-e au bilinguisme⁴ ;

La mise en œuvre de ces objectifs et principes doit se réaliser en tenant compte, autant que possible, de ce qui suit :

Une **réglementation aussi succincte** que possible : Pour que la loi soit concise, les dispositions du droit supérieur ne seront pas répétées. Les différentes dispositions seront rédigées de la manière la plus claire et la plus compréhensible possible ;

Acceptation de la part des personnes concernées : En vue de l'approbation des dispositions proposées, des solutions aussi réalistes que possible seront proposées aux citoyennes et citoyens du canton de Fribourg et le projet fera l'objet d'une large consultation ;

Mise en œuvre pragmatique du principe de territorialité : le principe de territorialité ancré dans la Constitution fédérale et la Constitution cantonale sera mis en œuvre conformément à l'ancrage actuel et traditionnel des langues dans le canton de Fribourg, en tenant compte prioritairement de l'avis des citoyennes et citoyens directement concerné-e-s ;

Respect de l'autonomie communale : il appartiendra aux populations des communes, qui sont les mieux à même de juger de leur appartenance linguistique, de se donner elles-mêmes une ou deux langues officielles, en ne limitant leur autonomie en la matière qu'aux fins d'assurer la répartition traditionnelle des langues au niveau cantonal. Les frontières linguistiques ne devront pas être déplacées délibérément et l'Etat devra y veiller en posant un cadre suffisant car à défaut, de tels déplacements s'avèreraient contraires au principe de territorialité ;

Respect des décisions antérieures des communes : Les décisions des communes qui ont changé de langue officielle ou scolaire avant l'entrée en vigueur de la loi ne seront pas affectées ;

Les domaines spécialisés, tels ceux des écoles, de la culture ou de l'administration de la justice ne font pas l'objet de la présente loi. Le cas échéant, **les choix linguistiques des communes entraîneront** naturellement des adaptations de pratique ou de législation dans ces domaines, mais cela ne pourra se faire que dans un deuxième temps.

La question de la **langue des signes** ou du **braille** pour les personnes malentendantes et malvoyantes n'est pas non plus abordée, car leur protection contre les inégalités lors de l'utilisation de services publics (p. ex. administration,

⁴ Cf également : « Rapport combiné de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires », octobre 2021 :

- p. 37 : Recommandation du Comité d'experts de la Charte (chapitre 2.4.2 du rapport) : « Le Comité d'experts de la Charte recommande de créer un organe chargé de conseiller les autorités du canton de Fribourg/Freiburg sur toutes les questions ayant trait au français en tant que langue minoritaire ».
- p. 34 : Recommandation no. 1 du Comité des Ministres concernant la Charte : « Le Comité des Ministres recommande aux autorités suisses d'adopter une législation cantonale et/ou locale sur l'emploi public du français et de l'allemand dans les communes où ce sont des langues minoritaires ».
- p. 34 : Recommandation du Comité d'experts de la Charte (rapport para. 30) : « Le comité d'experts encourage les autorités suisses à adopter une législation cantonale et/ou communale sur l'emploi et la promotion du français et de l'allemand dans la vie publique au niveau local dans les cantons où ces langues constituent localement des langues minoritaires traditionnelles ou majoritaires »

Il ressort de ce même rapport combiné (cf. p. ex en page 37) que le Conseil d'Etat fribourgeois a confirmé en novembre 2018 son souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale, et que la création d'un poste de délégué au bilinguisme sera analysée dans ce cadre.

tribunaux, écoles) est d'ores et déjà réglée de manière exhaustive dans la législation fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand : RS 151.3).

3 De quoi parle-t 'on ? Notions essentielles

Il est d'abord nécessaire d'exposer quelques notions fondamentales, qui reviennent presqu'incessamment dans le dossier des langues.

En effet, au vu du caractère sensible des questions de langue, les débats doivent se dérouler sur la base de notions comprises le plus clairement possible, même si ce n'est pas toujours chose facile. Il s'agit d'éviter les risques d'incompréhension et de malentendu. La bonne entente entre les communautés linguistiques cantonales, que l'Etat doit favoriser (art. 6 al. 4 de la Constitution cantonale), exige cette rigueur.

Etant entendu qu'il s'agit de concrétiser les dispositions ancrées dans la « nouvelle » constitution cantonale, il est adéquat d'expliquer ces notions en faisant prioritairement référence aux travaux de la Constituante. Si les notions de « langue officielle », de « bilinguisme institutionnel » ou de « bilinguisme individuel » ne sont guère soumises à controverse et peuvent être définies assez aisément, il peut en être autrement des notions de « liberté de la langue » et de « territorialité des langues », notions par ailleurs intimement liées, et dont la dernière a été âprement discutée en séances de Constituante. De ce fait, chaque fois que cela sera possible, les lignes ci-dessous seront issues de contributions d'auteurs ayant étudié les travaux de la Constituante ou y ayant participé.

3.1 Le principe de la « liberté de la langue »

Le principe de la liberté de la langue est garanti par l'art. 18 de la Constitution fédérale et par l'art. 17 al. 1 de la Constitution cantonale dans les mêmes termes : « *La liberté de la langue est garantie* ». Il s'ensuit que les développements doctrinaux ou jurisprudentiels les plus récents lui sont applicables, tant dans sa version « fédérale » que dans sa version « cantonale ».

Selon Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Maya Hertig Randall et Alexandre Flückiger⁵, « La liberté de la langue garantit le droit de chaque personne de s'exprimer oralement ou par écrit dans la langue de son choix, mais surtout dans sa langue maternelle. Protégeant l'utilisation libre du langage, qui constitue le principal, sinon le seul médium entre l'individu et le monde extérieur, le véhicule privilégié de la communication sociale et un facteur clé de structuration et d'objectivation de la pensée, la liberté de la langue apparaît comme une liberté fondamentale au plein sens du terme ».

Selon Luc Gonin⁶ « La liberté de la langue ne saurait cependant faire fi de son contexte. Si l'Etat n'est pas en droit de s'immiscer, par exemple, dans les langues parlées à la maison, entre personnes privées, le **principe de territorialité** et les **langues officielles du canton** rendent une restriction de dite liberté possible. Le vivre ensemble l'exige. La protection des populations qui sont minoritaires sur le plan national, aussi ».

Ces principes sont également valables si, en application de la constitution cantonale, une commune ou une autre institution politique se choisit sa ou ses langue-s officielle-s.

3.2 Le principe de la « territorialité des langues »

Selon Augustin Macheret⁷, qui s'appuie en cela sur les travaux de la Constituante : « Juridiquement, le **principe de territorialité** se définit comme un principe de droit constitutionnel, en vertu duquel certaines restrictions peuvent être

⁵ Droit constitutionnel suisse, volume II : les droits fondamentaux, Stämpfli Verlag, 2021, p. 364

⁶ Luc Gonin, Droit Constitutionnel suisse, Schultess 2021, p. 662

⁷ Augustin Macheret, in Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ), numéro spécial, 2005, p. 107 et suivantes

apportées à la liberté de chacun d'utiliser la langue de son choix, ce dans le but de stabiliser les frontières linguistiques et de tendre, là où l'uniformité de la langue existe encore, vers une homogénéité aussi grande que possible dans la composition linguistique de la population. Par définition, il repose sur une **logique d'adaptation et d'assimilation des allophones**. Il peut conduire à toutes sortes de mesures jugées nécessaires à protéger une communauté linguistique indigène contre les conséquences éventuellement négatives de l'immigration étrangère ou interne. Vu sous l'angle de la protection des minorités, l'application conséquente du principe pourra venir en aide, cas échéant, à une langue minoritaire menacée de perdre son emprise territoriale, voire de s'éteindre à terme ».

A noter qu'au fil des débats de la Constituante, concernant le texte finalement adopté dans la Constitution fribourgeoise, un compromis a été trouvé afin de concilier deux conceptions très différentes du droit des langues, l'une **territorialiste**, fondée à l'extrême sur la maxime « un territoire, une langue », et l'autre personnaliste, reliée fondamentalement à la **liberté de la langue**. Ledit compromis a été adopté par la Constituante dans sa séance du 21 janvier 2003, sur la base d'une proposition d'amendement formulée par le constituant Ambros Lüthi. Alors que plusieurs propositions étaient en concours pour un seul compromis, ce dernier réussit à faire passer un texte combinant l'article 21 alinéa 1 de l'ancienne Constitution cantonale fribourgeoise avec l'article 70 alinéa 2 de la Constitution fédérale, lequel dispose, en sa deuxième phrase, qu'«*afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils (les cantons) veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones*».

Par cette synthèse, le principe de territorialité est resté mentionné *expressis verbis* dans la nouvelle Constitution, une exigence francophone. En contrepartie, la notion a reçu un contenu par référence au droit constitutionnel fédéral. Qui plus est, le rappel des égards dus aux minorités linguistiques autochtones était de nature à prévenir les interprétations rigides et à satisfaire la sensibilité alémanique. La solution trouvée exprimait par ailleurs une autre option présentée, elle aussi, comme une idée-force : « dans les communes avec une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles ».

Très différent du texte proposé en vue de la première lecture, le compromis a prudemment évité les expressions alors jugées suspectes de « commune bilingue » et de « frontière linguistique » pour ne les suggérer que très implicitement⁸. **Hommage (contesté) rendu à l'autonomie communale, il paraît laisser aux communes concernées le choix de leur appartenance et de leur statut linguistique**. Seul contrepoids prévu pour éviter les décisions de circonstance : une procédure d'approbation par l'autorité cantonale.

C'est ainsi dans cette version que le principe de territorialité a trouvé place dans le projet de Constitution soumis à consultation (11 avril – 11 juillet 2003) 21. **Elle fut confirmée en deuxième lecture avec une majorité confortable, à l'exception cependant de l'exigence d'une approbation cantonale. Celle-ci fut abandonnée sans débat approfondi**⁹. Le texte de compromis a franchi le stade de la troisième lecture sans subir de modifications autres que rédactionnelles.

A l'issue de ces quelques rappels relatifs à « la liberté de la langue » et à la « territorialité des langues », il y a lieu de relever que plusieurs auteurs mettent en lumière le fait que tant la liberté de la langue que la territorialité, tendent à favoriser les majorités linguistiques plutôt que les minorités. Dans sa dimension collective, en effet, la liberté de la langue ne peut s'exercer qu'au profit d'une langue assez importante pour détenir un caractère d'officialité. De son côté, le principe de territorialité, en tant qu'il vise à l'homogénéité linguistique d'un territoire, défavorise naturellement la minorité.

⁸ Cela fait d'ailleurs partie des motifs pour lesquels le présent projet de loi ne parle pas de « communes bilingues » lorsqu'elles choisissent deux langues officielles. Le terme « bilingue » est par contre utilisé lorsqu'il s'agit de promouvoir le bilinguisme, conformément au mandat constitutionnel (art. 6 al. 4 Cst.).

⁹ En l'occurrence, c'est bien l'auteur de la proposition de compromis, Ambros Lüthi, qui a finalement recommandé de renoncer à l'inscription, dans la nouvelle Constitution, de l'approbation du canton. La raison importante de cette remise en question semblait être de nature plutôt psychologique : Les communes ne veulent pas se laisser manipuler par le canton. Cette même recommandation avait été formulée par différents participants à la consultation externe de l'été 2003, notamment le Conseil d'Etat (cf. Lüthi, in LeGes, 2004, p. 71).

En fait, une minorité ne bénéficie vraiment du principe de territorialité que là où elle est ... majoritaire, soit les communes romanches dans les Grisons ou les communes alémaniques dans le canton de Fribourg ... mais aussi les communes francophones du canton de Fribourg sous le prisme national

3.3 La « langue officielle »

La notion de « territorialité des langues » est intimement liée celle de « langue officielle », dont voici deux présentations¹⁰ :

- « La notion de **langue officielle** implique d'abord le droit des citoyens et citoyennes à ce que l'administration s'adresse à eux dans cette langue. Elle confère aussi aux autorités la compétence de refuser de prendre en considération toute requête de citoyens et citoyennes qui n'a pas été présentée dans cette langue. La qualification d'une langue comme langue officielle n'empêche pas que l'autorité et une personne individuelle conviennent d'utiliser une autre langue ».
- « La **langue officielle** est celle des langues nationales qui est utilisée dans les relations entre les autorités publiques et dans les relations entre ces dernières et les citoyens. L'utilisation de la langue officielle est en principe obligatoire ; en ce sens elle peut fonder une restriction à la liberté de la langue des administrés. D'une façon générale, lesdites restrictions peuvent être justifiées par un intérêt public important : en effet, la détermination de la langue officielle permet d'assurer un fonctionnement efficace et rapide de l'administration publique, concrétise le postulat de la sécurité du droit et favorise l'identification des citoyens avec l'administration et l'Etat en répondant ainsi à un certain désir d'appartenance et d'homogénéité sociale ».

En définitive, pour résumer, « La langue officielle désigne la langue dans laquelle une personne peut s'adresser à ses autorités, et dans laquelle elle est en droit d'obtenir une réponse ».

Enfin, il s'agit de préciser que dans le canton de Fribourg, s'agissant des autorités cantonales et communales, il ne peut s'agir que du français et/ou de l'allemand. Cela implique de trancher la question de l'utilisation des **dialectes** francophones et alémaniques : A cet égard, il s'agit de se rappeler que la Constitution fédérale, de même que la Constitution cantonale, ne mentionnent pas expressément les dialectes, de sorte qu'il ne saurait être question d'institutionnaliser ou de favoriser leur utilisation en tant que langues officielles. Cela irait d'ailleurs à l'encontre de la compréhension entre les communautés linguistiques que l'Etat doit favoriser en vertu des articles 70 al. 3 de la Constitution fédérale et de l'article 6 al. 4 de la Constitution cantonale. Ce sont donc bien le *français*, et non pas les « dialectes romands ou patois », et l'*allemand* « *Hochdeutsch ou Schriftdeutsch* » qui sont les langues qui doivent être utilisées dans les activités officielles dans le canton de Fribourg, sauf si d'éventuels représentants de l'autre langue officielle cantonale présents ne voient aucun inconvénient à l'usage d'un dialecte.

3.4 Le « bilinguisme individuel »

Le bilinguisme individuel peut être défini comme la capacité d'un individu de comprendre et de parler voire écrire couramment deux langues. Il peut aussi être défini comme la capacité d'un individu d'alterner entre deux langues selon ses besoins.

3.5 Le « bilinguisme institutionnel »

Une institution « bilingue » est une institution dont les langues officielles sont à la fois le français et l'allemand (N.B : dans le canton de Fribourg). Il décrit aussi parfois l'obligation pour les institutions officiellement bilingues d'utiliser les deux langues officielles, ainsi que d'offrir leurs services dans les deux langues

¹⁰Ces deux présentations sont issues du Rapport d'étude préalable « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues », mars 2007, p. 30, Antoine Geinoz, avec les références citées.

Il est important de préciser que cette notion ne désigne pas une administration dont l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices devraient eux-mêmes être individuellement bilingues. Ce sont bien des mesures organisationnelles ou techniques qui permettent d'assurer le bilinguisme d'une institution, notamment en faisant en sorte qu'elle compte en son sein (N.B : encore une fois dans le canton de Fribourg) des collaborateurs et collaboratrices francophones et germanophones, voire aussi des personnes « individuellement bilingues ».

L'intérêt du bilinguisme institutionnel ne s'arrête pas à la seule obligation, pour les institutions, d'offrir leurs services dans les deux langues. En effet, si le bilinguisme institutionnel est mis en place, il peut aussi consister en un moyen d'atteindre, progressivement, le bilinguisme individuel au sein de l'institution concernée. Vu ainsi, si des efforts mutuels sont consentis, un bilinguisme institutionnel est susceptible de transformer l'actuel « vivre côté à côté » des deux communautés linguistiques en un véritable « vivre ensemble » qui permet d'intégrer une autre dimension du bilinguisme, les différences de culture et le respect des minorités. Cela contribue à la paix des langues.

4 Le « dossier » des langues dans le canton

Comme on le constatera dans le présent chapitre, le « dossier » des langues peut être considéré comme un serpent de mer. Des rapports d'experts, de juristes et autres se sont succédé ces presque soixante dernières années, les instruments parlementaires aussi. A l'heure actuelle, il n'existe toujours pas de politique cantonale relative à la langue officielle des communes, respectivement de politique globale sur le bilinguisme. Or, qu'on le veuille ou non, notre canton est bilingue.

La question suivante s'est posée pour porter, enfin, un projet de loi devant le Grand Conseil ou même le peuple : Le Conseil d'Etat allait-il, une fois de plus, réunir des experts en linguistique ? Réunir des juristes, dont on dit parfois qu'il y a autant d'avis que de juristes ? Cette fois, le Conseil d'Etat y a renoncé. Il entend baser ses réflexions sur les nombreux rapports d'experts élaborés ces dernières années ; nombre des réflexions passées sont souvent encore actuelles et il convient cette fois-ci d'en tirer parti concrètement. Sous l'angle juridique, le Conseil d'Etat entend mettre en œuvre les principes cardinaux de « **la liberté de la langue** » et de la « **territorialité des langues** » en application non seulement des jurisprudences les plus récentes, mais aussi et surtout du **nouveau texte constitutionnel cantonal**.

Il entend utiliser les marges d'interprétation existantes pour mettre en place une **politique des langues pour le canton et les communes**, qui soit moderne, efficace, pragmatique, et positionne le canton en tant que plaque tournante d'un bilinguisme vécu.

4.1 Les rapports d'experts

Sous cette section sont résumés les principaux rapports et projets relatifs aux langues établis pour les autorités cantonales au cours des presque soixante dernières années. Ils ont pour la plupart été commandés par le Conseil d'Etat. Le premier document évoqué, la Charte des langues, est plutôt un « cadeau » qui lui a été offert par l'Institut fribourgeois, association culturelle groupant des membres des deux communautés.

Le dernier, œuvre du constituant Ambros Lüthi, relève d'une initiative individuelle mais s'insère naturellement à la suite des autres. **Il possède toutefois la qualité très particulière, dans le contexte du présent projet de loi, d'être le seul à commenter le texte actuel de la Constitution cantonale.** Les autres se basent sur le contexte constitutionnel passé.

Les éléments de l'ensemble du chapitre 4 sont des reprises, pour ainsi dire « intégrales » du chapitre I « Rapports et projets fribourgeois » du très complet rapport d'étude préalable « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues » rédigé en mars 2007 par Antoine Geinoz, ancien Secrétaire général de la Constituante, puis Conseiller scientifique auprès du Service de législation.

4.1.1 La Charte des langues

Le premier texte d'envergure sur la politique et le droit des langues dans le canton de Fribourg est la Charte des langues. Elaborée au sein de l'Institut fribourgeois, cette charte présente une série de thèses de portée universelle. Elle a été remise au Conseil d'Etat en 1968. Celui-en avait pris acte avec remerciements pour la contribution apportée « *à la solution d'un problème toujours délicat* ». Le Conseil d'Etat annonçait qu'il en tirerait parti « *dans l'élaboration des décisions concrètes qui doivent répondre aux questions actuelles et futures que soulève le bilinguisme* »¹¹.

Ce fut effectivement le cas dans les années qui suivirent, mais davantage par des directives administratives de la Chancellerie d'Etat que par des décisions politiques ou législatives. La Charte a lentement sombré dans l'oubli, au fil de la disparition de ses auteurs.

Si elle pourrait encore inspirer une politique des langues au XXIe siècle, la Charte des langues s'inscrit autant dans le registre de la philosophie politique que du droit. Elle emprunte un vocabulaire aujourd'hui dépassé. Mais par rapport aux besoins actuels, il faut lui reconnaître en tout cas deux mérites. Celui, d'abord, d'**avoir professé la nécessité d'agir** : « La pluralité des langues est [pour le canton de Fribourg] une vivante réalité. Elle lui donne le droit de se poser des questions et d'essayer d'y répondre ou, plus exactement, elle l'y oblige. Mais elle lui fournit aussi l'expérience dont il a besoin pour établir l'inventaire des problèmes qui lui sont ainsi imposés et pour en rechercher la solution ».

Ensuite, la Charte a posé le principe de l'égalité des langues et le principe de territorialité, tout en reconnaissant l'existence de zones mixtes. C'est ainsi que sous la thèse « 22 d6 », on peut lire :

« *Dans toute communauté bilingue, les deux langues jouissent de droits égaux. Il en résulte notamment : (...) pour l'autorité territoriale, l'obligation de régler clairement et sur un mode praticable le statut des langues officielles et les modalités applicables dans les zones mixtes* ».

4.1.2 Réponse du Conseil d'Etat à la motion Jutzet

La motion de celui qui était encore le député Erwin Jutzet est le point de départ d'un processus dont lui-même ne soupçonnait vraisemblablement pas la longueur... Déposée en 1982, elle a trouvé un premier aboutissement en 1990, avec l'adoption d'un nouvel article constitutionnel sur les langues, ... mais sa véritable concrétisation s'est toujours fait attendre.

Dans le développement de sa motion, en 1983, le député Jutzet demandait que l'on donne à l'article 21 aCst le contenu suivant :

- a. Garantie de la liberté des langues ;
- b. Reconnaissance des langues française et allemande comme langues officielles ;
- c. Déclaration d'égalité de traitement entre les deux langues ;
- d. Mandat au législateur de légiférer en la matière.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat se dit favorable aux points b) et d). Il estime que le point c) est rendu superflu par l'admission du point b). Il rejette également le point a), la liberté de la langue devant à ses yeux rester un principe constitutionnel non écrit (N.B : tel était en effet encore le cas en 1984), avec les limites que lui impose le principe de territorialité.

Le soutien au point d) était alors particulièrement appuyé, le Conseil d'Etat s'exprimant en ces termes : « *Comme il a été relevé à plusieurs reprises, il y a un vide juridique dans ce domaine. Certaines lois se réfèrent à la notion de langue officielle, de commune bilingue ou d'arrondissement mixte sans que nulle part ne soient inscrits les critères permettant de définir ces notions (...) Un nouvel article constitutionnel ne comblerait pas toutes les lacunes. Aussi, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une loi doit être édictée en la matière. Il s'agit en particulier d'édicter des règles de*

¹¹ BGC 1992, p. 435

compétence relatives à la détermination des langues officielles dans les communes et des règles de droit matériel dans certains secteurs (enseignement, publications officielles ...) »¹².

C'est d'ailleurs l'ampleur de cette tâche qui avait conduit le Conseil d'Etat à proposer la transformation de la motion en postulat, ce que le député Jutzet accepta.

4.1.3 Rapport Guggenheim « I »

Chargeé en 1985 par le Conseil d'Etat de préparer un projet de nouvel article constitutionnel, l'ancien juge cantonal Charles Guggenheim se base sur la réponse à la motion Jutzet. Il opte alors pour une égalité implicite des deux langues officielles et pour un **mandat conféré au législateur**. Il s'agissait de régler l'utilisation des langues dans les relations publiques, et non plus la seule publication des textes législatifs (comme c'était le cas dans la Constitution alors en vigueur).

« On pourrait s'en tenir là commente l'expert dans son rapport¹³. Il nous paraît cependant indiqué de donner, dans la constitution déjà, une orientation à cette utilisation, qui peut varier, d'une région à l'autre du canton, et suivant les matières, en raison de la langue en usage dans les diverses régions du canton ».

Charles Guggenheim propose alors le texte suivant pour un nouvel article 21 Cst :

Le français et l'allemand sont déclarés langues officielles. Leur utilisation est réglée par la loi, suivant les régions linguistiques du canton.

Ainsi sont posés les quatre éléments suivants :

- Principe des langues officielles ;
- Égalité des deux langues ;
- Mandat de légiférer ;
- Principe de territorialité (implicite).

4.1.4 Rapport Guggenheim « II »

En 1987, le Conseil d'Etat donne mandat à Charles Guggenheim de rédiger un projet de loi d'application du futur article 21 Cst. L'expert, appuyé par un groupe de travail présidé par le Directeur de l'Intérieur d'alors, Hans Baechler, rend son texte en décembre 1988¹⁴. Il relève alors que « Fribourg innove de toutes pièces », aucune loi sur les langues n'existant alors en Suisse. Pour Charles Guggenheim, la loi doit se limiter à poser quelques principes et à régler ce qui ne l'est pas encore dans les lois spéciales : « Si les deux communautés linguistiques ont pu, sans loi de base, vivre en bonne harmonie, il ne faut pas que la loi, par des dispositions contraignantes, détruisse cet équilibre et bouleverse sans motif les habitudes acquises ».

Reste que le projet Guggenheim règle tout de même de façon assez détaillée le régime linguistique du canton et des communes, dont :

- > rédaction et publication des documents dans les deux langues ;
- > représentation équitable dans les instances de l'Etat ;
- > maîtrise des langues par les juges ;
- > désignation des noms de lieux ;
- > langue des panneaux indicateurs ;
- > langue de la procédure...

¹² BGC 1984, p. 1622-1623

¹³ Révision de l'art. 21 de la Constitution du Canton de Fribourg - Projet de révision et rapport explicatif, 1986

¹⁴ Rapport relatif aux langues officielles (projet de loi sur les langues), 1988

En prévoyant que l'autorité s'adresse à l'administré dans la langue de sa commune de domicile, le projet introduit le **principe de territorialité**. Il complète le travail en dressant la **liste des communes par langue** (ce que l'expert a fait sur l'insistance du groupe de travail, il convient de le préciser). Si les communes n'ont en règle générale qu'une langue officielle, elles peuvent être déclarées bilingues « suivant l'importance de la minorité linguistique, compte tenu notamment de la pratique communale constante, de l'image linguistique voulue par ses habitants, de sa contiguïté avec d'autres communes et de la langue parlée autrefois dans la commune ».

Charles Guggenheim pose un critère numérique et selon lui, le minimum à atteindre par la minorité est de :

- > **25%** de la population (totale) dans les communes de plus de 5000 habitants ;
- > **30%** de la population dans les communes de 1000 à 5000 habitants ;
- > **35%** (variante : 40%) de la population dans les communes de moins de 1000 habitants.

Sur ces bases, le projet arrive alors à 8 communes bilingues sur l'ensemble du canton, qui compte alors 260 communes. Deux se trouvent dans le district de la Sarine - Fribourg et Pierrafortscha - et six dans le Lac - Barberêche, Courgevaux, Courtaman, Courtepin, Meyriez et Wallenried.

L'expert souligne que le nombre de membres des communautés linguistiques joue un rôle déterminant dans l'application du principe de territorialité : « On ne saurait, sous prétexte d'historicité, remonter les siècles pour corriger fondamentalement une situation qui s'est établie au fil des années et qui a été admise par plusieurs générations ».

A propos de la Ville de Fribourg, Charles Guggenheim expliqua son classement non seulement par le fait qu'elle a toujours eu une minorité alémanique importante mais aussi par les éléments suivants : « La Ville possède, depuis fort longtemps, des écoles de langue allemande, et de plus elle est la capitale d'un canton bilingue. Elle est contiguë à trois communes de la Singine. On peut, dès lors, raisonnablement admettre que la Ville de Fribourg, dont notamment le bulletin d'information est rédigé dans les deux langues, est bilingue ». En revanche, le critère de chef-lieu d'un district mixte n'est pas, à lui seul, déterminant : Morat, avec ses 13% de francophones, est donc classé dans les communes unilingues.

Le point faible du projet était peut-être la quantité de dérogations prévues aux règles posées. L'auteur en est conscient, mais dit vouloir éviter de créer des tensions où tout va bien sans loi. Et il concède que le résultat de ses travaux « est plus un compromis qu'une œuvre originale ».

Le même esprit de nuance le conduit à autoriser les minoritaires à s'adresser à l'autorité cantonale dans leur langue dans sept communes du Grand-Fribourg, une de la Gruyère (Jaun) et une du Lac (Cressier). Dans ces mêmes communes, le Conseil d'Etat pourrait imposer l'application du régime de commune bilingue pour les relations avec les administrés.

4.1.5 Révision de l'article 21 de la Constitution

En 1990, le Conseil d'Etat aborde le Grand Conseil avec le projet d'article constitutionnel rédigé par l'expert Guggenheim. Dans son message¹⁵, il relève qu'il existe dans le canton des territoires de langue française, des territoires de langue allemande et des territoires mixtes, et qu'il appartiendra au législateur de déterminer, éventuellement critères à l'appui, lesquels ils sont. Le texte proposé n'avantage aucune des deux langues au détriment de l'autre, commente le Conseil d'Etat. « Il forme un cadre dans lequel la législation sur les langues doit s'insérer. (...) Cette législation existe déjà dans bien des domaines. Elle pourra être complétée dans d'autres matières, notamment sur la détermination de la langue française ou allemande dans les communes, ou leur caractère mixte. En revanche, une loi fondamentale sur les langues est, en l'état, inopportune ».

Du coup, le projet de loi « Guggenheim » ne fut ni présenté au Parlement, ni publié.

¹⁵ BGC 1990, p. 249ss

La commission parlementaire examina de nombreuses versions du futur article constitutionnel proposées par ses membres, pour s'arrêter finalement à celle-ci :

Art. 21

¹ *Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité.*

² *L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques.*

Par rapport au projet de l'expert, deux innovations significatives, soit : la mention explicite du principe de territorialité et le mandat de favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

Lors du débat d'entrée en matière en plenum¹⁶, le rapporteur Jean-Ludovic Hartmann situe le contexte : « Les minorités permettent à notre pays d'acquérir sa véritable dimension, sa véritable identité. (...) Notre philosophie politique est faite, en ce domaine, de respect et de tolérance. (...) La situation géographique de notre canton [lui] confère une mission confédérale unique, un rôle de médiateur ». Il annonce qu' « il n'y aura pas de loi sur les langues », mais qu' « il faut au contraire privilégier la recherche constante de solutions pragmatiques ». Point de vue corroboré par le commissaire du Gouvernement, Hans Baechler, constatant que « la politique suisse, en matière de langues, est empreinte du refus de tout dogmatisme constitutionnel. (...). On ne légifère que lorsque les faits l'exigent ».

Avec le deuxième alinéa, explique le député Hartmann, « le constituant doit marquer la volonté de Fribourg d'aller au-delà des principes, d'agir, de faire plus et mieux pour que le courant passe entre les communautés ! ».

Durant le débat, plusieurs intervenants plaident en faveur d'une application souple du principe de territorialité. Pour la commission, celui-ci consiste à mettre le canton et les communes à l'abri de modifications brutales dues à des circonstances passagères. Mais « il ne fait aucun doute que, si l'on devait interpréter le principe de la territorialité comme une espèce de chape de plomb qui s'abat sur le canton de Fribourg, en février 1990 ou au moment de la votation populaire, on aurait tort », considère le rapporteur.

Le nouvel article 21 est voté par 81 voix sans opposition, avec quelques abstentions. Le 23 septembre 1990, il est accepté par le peuple par 83,7% de oui.

4.1.6 Avis de droit Voyame

En 1991, le Conseil d'Etat confie au professeur Joseph Voyame, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice, le mandat d'analyser la portée juridique et les incidences pratiques du principe de territorialité.

Dans son rapport¹⁷, l'expert préconise une application claire du principe de territorialité, partant notamment de cette idée : « Si on avait voulu une application minimaliste du principe de la territorialité, il n'eût pas été nécessaire de l'inscrire dans la Constitution cantonale. (...) Sa mention expresse dans la Constitution lui donne un poids particulier ». Le canton de Fribourg doit donc « veiller, en recourant à des moyens efficaces, au maintien de ses régions linguistiques et à celui de leur homogénéité là où elle existe ».

Dans les relations écrites de l'administration cantonale avec le citoyen ou la citoyenne, par exemple, Joseph Voyame penche pour l'usage de la langue du domicile de celui-ci ou de celle-ci. Mais il relève surtout l'importance de l'école comme moyen de maintenir l'homogénéité linguistique, parlant de « **devoir d'assimilation** » : « Il est essentiel, si l'on veut sauvegarder vraiment l'homogénéité linguistique d'une région et même, le cas échéant, son étendue, que les

¹⁶ BGC 1990, p. 507ss

¹⁷ Avis de droit au sujet du nouvel article constitutionnel sur les langues officielles, inséré dans la Constitution du canton de Fribourg, 1991.

enfants d'immigrés¹⁸ fréquentent une école qui privilégie la langue du lieu. (...) L'obligation de s'instruire dans la langue du lieu constitue évidemment une atteinte à la liberté de la langue pour les enfants visés et leurs parents. Mais cette atteinte, fondée sur le principe de territorialité, n'outrepasse pas les limites de la proportionnalité ». Plus loin, l'expert insiste : « Dans un canton qui, comme le canton de Fribourg, met l'accent sur le principe de la territorialité, celui-ci doit être appliqué dans le domaine scolaire de façon conséquente, sinon rigoureuse ».

Déjà, en se fondant sur l'article 116 Cst féd., Joseph Voyame juge nécessaire que les cantons déterminent leur(s) langue(s) officielle(s), ainsi que, le cas échéant, celle(s) de leurs districts, cercles et communes. Il admet d'emblée qu'il peut y avoir une zone bilingue : « Le principe de territorialité n'exige pas que tout le territoire soit divisé en deux zones seulement, homogènes toutes les deux ».

Pour considérer une commune comme bilingue, l'expert retient comme premier critère la composition de la population, en d'autres termes **le poids de la minorité** : celle-ci devrait représenter un tiers de l'ensemble des locuteurs des deux langues officielles¹⁹, ou au moins **30%**. Dans les grandes communes, il faut aussi tenir compte du chiffre absolu de la population minoritaire : dès le moment où celle-ci atteint un certain seuil - par exemple 5000 personnes - la commune devrait être considérée comme bilingue.

Comme autres critères, Joseph Voyame retient l'histoire, la stabilité, la contiguïté, la volonté des habitants et la qualité de chef-lieu d'un district bilingue. Il ne les pondère toutefois pas entre eux ni par rapport à la composition de la population. Tout au plus met-il un certain accent sur la stabilité en observant que « tout changement dans le statut des langues perturbe la vie de la collectivité visée, notamment au niveau de l'école, alarme l'opinion publique et menace la paix des langues. Un tel changement ne devrait donc être opéré que si la nouvelle situation existe depuis une assez longue période et qu'elle puisse être considérée comme stable, c'est-à-dire comme devant probablement subsister à l'avenir ».

Selon l'expert, la première répartition dans les zones linguistiques pourrait être opérée par la future loi cantonale sur les langues, sur la base des critères indiqués ci-dessus. Cette même loi pourrait subordonner les changements ultérieurs à l'observation des mêmes critères.

L'expert a écarté l'idée de s'en référer à l'autonomie de chaque commune pour déterminer sa (ses) langue(s) officielle(s), les communes ne disposant pas de la sérénité et du recul nécessaires : « On ne voit pas comment, par exemple, une assemblée communale ou un conseil général pourrait statuer en se fondant sur les critères indiqués ci-dessus. Au contraire, ce seraient très probablement des rapports de force, de majorité, peut-être momentanés, qui seraient décisifs ».

Au niveau cantonal, il s'agit d'appliquer l'égalité des langues. Joseph Voyame plaide pour la corédaction des actes législatifs. Il estime que les plus importants devraient être préparés simultanément. « L'expérience le montre : le fait de rédiger dans deux langues affine et éclaire les deux textes, car on s'aperçoit immédiatement des obscurités, des ambiguïtés, des contradictions, et on remarque aussi d'emblée ce qui n'est pas traduisible ».

Quant à l'administration centrale, elle doit être en mesure de répondre dans les deux langues, et donc compter suffisamment de fonctionnaires bilingues et/ou de fonctionnaires de l'une et l'autre langue officielle.

L'expert ne se prononce que brièvement sur l'alinéa 2 de l'art. 21 aCst. Il pense que l'Etat peut encourager - ne serait-ce que par des subventions - les organisations de droit privé qui favorisent les échanges et la compréhension mutuelle. Il précise que l'expression communautés linguistiques désigne des collectivités qui se distinguent non seulement par la langue, mais aussi par la culture, les traditions et, de façon générale, par la manière d'être dans la vie. « **La compréhension doit recouvrir tous ces éléments. De plus, elle ne signifie pas seulement l'intelligence de l'autre et sa culture, mais elle implique la tolérance et même la bienveillance** ».

¹⁸ Le terme « immigré » recouvre ici toute personne parlant une autre langue que celle du lieu, y compris donc un Confédéré ou un Fribourgeois de l'autre partie linguistique du canton.

¹⁹ Guggenheim, lui, tirait des proportions de l'ensemble de la population ; avec un même nombre de membres, il était plus difficile à une minorité d'atteindre le pourcentage fixé. Aujourd'hui, la seule prise en compte des locuteurs des langues officielles est communément admise.

4.1.7 Rapport Schwaller

En 1992, le Conseil d'Etat institue une commission d'étude pour l'application de l'article 21 aCst. Elle est présidée par le Directeur de l'Intérieur Urs Schwaller, et le professeur Joseph Voyame en fait partie. A partir de la situation existante et à la lumière du Rapport Voyame, la commission va faire le tour des domaines concernés : appartenance et statut linguistique des communes, domaines administratif, scolaire et judiciaire.

L'avant-propos du rapport²⁰ situe l'enjeu : « Les Fribourgeoises et les Fribourgeois doivent se souvenir que, jusqu'ici, leur attitude vis-à-vis de l' « autre » communauté linguistique a été faite le plus souvent de tolérance et de compréhension. (...) Ils se trouvent aujourd'hui à un carrefour important dicté par leur Constitution ; celle-ci leur impose de traiter le problème linguistique sur des bases nouvelles. Cette tâche doit être conduite sans précipitation mais avec détermination ».

La Commission Schwaller rappelle que, dans son Message au Grand Conseil accompagnant le projet de nouvel article 21, le Conseil d'Etat avait clairement fait allusion à un mandat confié au législateur de délimiter les zones linguistiques, sans avoir été contredit durant les débats. La commission considère qu'une délimitation globale, cohérente et stable est préférable à une situation floue engendrant des conflits non négligeables. Et de professer : « **Une conception saine de la démocratie n'esquive pas les questions délicates, elle privilégie la transparence de solutions issues d'un large débat** ». Pour cette délimitation, dont on ne saurait décider qu'elle repose sur des critères de durée limitée, seule la forme de la loi peut convenir.

Cela ne signifie pas pour autant que les limites des zones linguistiques doivent être fixées définitivement : « Il faut préparer l'avenir en déterminant par quelle autorité et à quelles conditions les zones linguistiques pourront ou devront être modifiées. « S'il est envisageable de déléguer une compétence au Conseil d'Etat, il n'y a en tout cas pas lieu d'accorder un pouvoir de décision aux communes en ce domaine, qui intéresse l'équilibre linguistique de tout le canton ».

La commission retient trois critères principaux et trois critères correctifs pour reconnaître le caractère bilingue d'une commune.

Les critères principaux sont **l'importance** de la minorité linguistique - **30%** au moins de la population résidante des deux langues officielles²¹ - **la stabilité** et **la contiguïté**. En vertu du critère de la stabilité, les résultats du dernier recensement doivent être confirmés par les deux recensements précédents. Les critères correctifs sont l'hisotircité, la volonté des citoyens, la pratique communale et la qualité de chef-lieu d'une circonscription comprenant des communes de langue française et des communes de langue allemande.

En appliquant les critères principaux, la majorité de la commission classe 6 communes (sur un total de 254) dans la catégorie « certainement bilingues » : Fribourg et Pierrafortscha (Sarine), Barberêche, Courtaman, Courgevaux et Wallenried (Lac). Elle ajoute que l'application des critères correctifs peut modifier l'appartenance linguistique de Cormagens et Granges-Paccot (Sarine), Courtepin, Cressier et Morat (Lac).

La minorité de la commission propose d'accorder un statut particulier à la minorité en matière scolaire et judiciaire dans les communes où elle se situe **entre 10 et 30%**. Une quinzaine de communes sarinoises et lacoises seraient touchées. La majorité de la commission rejette ce statut en affirmant : « Le bilinguisme du canton, que personne ne conteste, signifie que deux langues sont parlées sur son territoire, mais n'implique pas la reconnaissance d'une large zone bilingue ».

Dans le domaine scolaire, la commission note que les communes bilingues bénéficient de l'environnement le plus favorable pour tenter des expériences en matière d'apprentissage de la seconde langue (classes bilingues, fréquentation de l'école dans l'autre langue, changement de langue d'enseignement en cours de formation).

²⁰ Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise sur les langues officielles, dit « Rapport Schwaller », octobre 1993.

²¹ On renonce au critère du chiffre absolu (Voyame) comme à celui des taux différenciés suivant la taille des communes (Guggenheim).

Concrètement, la Commission Schwaller renonce à proposer l'élaboration d'une loi sur les langues, mais propose la modification de plusieurs lois dans le sens de ses conclusions. A commencer par la loi sur le nombre et la circonscription des districts administratifs (RSF 112.5) qui indiquerait la langue de chaque commune.

Le Rapport Schwaller résulte d'une étude approfondie de son objet. Dans un souci de transparence, mais peut-être aussi par manque d'assurance, la commission y a mentionné en maints endroits la position de sa minorité.

Après une large procédure de consultation (2e semestre 1994), lors de laquelle il a pourtant reçu un accueil positif, le rapport Schwaller n'a pas eu de suite...

4.1.8 Avis de droit Zufferey (appellation de la gare de Fribourg)

Confronté à une requête de la Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft (DFAG) en vue d'une dénomination bilingue de la gare de Fribourg, le Conseil d'Etat demande, en 1998, un avis de droit au professeur Jean-Baptiste Zufferey.

L'expert souligne d'abord que la dénomination de la gare de Fribourg relève du seul Office fédéral des transports (OFT). Le Conseil d'Etat ou un tiers pourraient requérir un changement de dénomination, mais la commune devrait alors être consultée. Or, celle-ci est seule compétente pour choisir le nom de la localité, et l'OFT doit attribuer à la gare le nom officiellement retenu pour désigner la localité.

Le professeur Zufferey constate (N.B : on est en 1998) que le nom actuel de la ville est Fribourg et uniquement Fribourg. En 1998, c'est donc ce nom seul qui doit servir d'appellation de la gare. Toutefois, la commune est censée calquer sa dénomination sur sa langue officielle, en l'occurrence ses langues officielles : en s'appuyant sur plusieurs critères - capitale d'un canton bilingue dont elle abrite presque tous les services et établissements, allemand également parlé dans l'administration communale et mentionné comme langue des débats dans le Règlement du Conseil général, écoles, noms de certaines rues, bulletin d'information- l'expert arrive à la conclusion que Fribourg est une ville bilingue.

Le constituant fédéral et cantonal insiste sur la bienveillance due aux minorités linguistiques, observe enfin l'expert : une appellation bilingue de la ville de Fribourg et de sa gare irait dans le sens de cette volonté²².

4.1.9 Révision de la loi scolaire (apprentissage de la langue partenaire)

a) Le projet de révision de la loi scolaire de 1999

En 1999, le Conseil d'Etat a présenté au Grand Conseil un projet de révision de la loi scolaire visant à favoriser l'apprentissage de la deuxième langue officielle, dite aussi « Langue partenaire ». Il s'agissait notamment de donner une partie de l'enseignement obligatoire dans l'autre langue (immersion).

Dans son message au Grand Conseil²³, le Conseil d'Etat s'appuie sur le mandat constitutionnel, tant fédéral que cantonal, de favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques. Il considère que le principe de territorialité ne saurait faire obstacle à l'apprentissage des langues. « En effet, sa fonction est, tout d'abord, d'assurer la paix linguistique et de protéger les langues minoritaires, surtout si elles sont menacées dans leur existence. (...) La paix linguistique peut être renforcée par l'apprentissage des langues ».

Très largement votée par le Parlement, cette révision de la loi scolaire fut contestée par un référendum et rejetée de justesse par le peuple le 24 septembre 2000. Les oppositions étaient d'ordre financier, pédagogique et juridique (l'interprétation du Conseil d'Etat de l'article 21 aCst était contestée).

²² Quelques années plus tard, la Constituante a consacré dans la nouvelle Constitution cantonale, la dénomination bilingue de la ville de Fribourg, Freiburg

²³ BGC 1999, p. 875ss.

Par la suite, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS ; act. : Direction de la formation et des affaires culturelles - DFAC) a relancé un projet en vue d'un Concept d'acquisition de la deuxième langue et des langues étrangères à l'école enfantine, primaire et secondaire.

b) Le Concept cantonal de l'enseignement des langues de 2010

En 2010, le canton s'est doté d'un **Concept** cantonal de l'enseignement des langues, dont le Grand Conseil avait pris acte, qui avait permis de définir le cadre de l'enseignement durant la scolarité obligatoire et d'harmoniser les pratiques avec les exigences liées à HarmoS. Si la notion de « bilinguisme généralisé par immersion » avait été abandonnée, le concept a de facto renforcé les pratiques déjà en usage dans l'école tout en favorisant l'introduction de nouveautés dont l'éveil aux langues dès l'école enfantine. Dès 2011, plusieurs écoles (en particulier au cycle d'orientation) ont annoncé des projets d'enseignement par immersion selon plusieurs des propositions formulées dans ledit **Concept**.

L'offre s'est ensuite étoffée avec des séquences d'enseignement dans la langue partenaire et la mise en place de classes bilingues au cycle d'orientation ainsi que celle de filières bilingues dans les écoles du secondaire 2.

c) La révision totale de la loi sur la scolarité obligatoire de 2014 et les développements ultérieurs en la matière

- *En lien avec l'apprentissage des langues*

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur la scolarité obligatoire, le Conseil d'Etat a d'emblée souligné que l'apprentissage des langues constitue sans nul doute un élément essentiel parmi les objectifs de l'école obligatoire.

Le Conseil d'Etat relevait d'ailleurs, à ce propos, que tant la Constitution cantonale que les programmes gouvernementaux de 2007–2011 et 2012–2016, et sur le plan national la CDIP et HarmoS, prévoient le renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques en favorisant les échanges et l'apprentissage des langues. Pour concrétiser ces intentions et engagements, il rappelait l'existence du concept cantonal de l'enseignement des langues qui avait été présenté en septembre 2010 au Grand Conseil, lequel en a avait pris acte.

La nouvelle loi, adoptée le 9 septembre 2014 (loi sur la scolarité obligatoire ; ci-après : loi scolaire ou LS), permet la mise en œuvre des dispositifs particuliers prévus dans le concept précité. Quatre des propositions formulées dans le projet de loi concernaient un renforcement des mesures et orientations d'alors (amélioration des apprentissages au sein de la discipline même, échanges linguistiques, 12ème année linguistique, prise en compte des langues de la migration), cinq autres proposaient des innovations dans l'éveil précoce aux langues, l'introduction de l'anglais en 7H, le recours au portfolio des langues, la conduite de séquences d'enseignement dans la langue partenaire et l'instauration de classes bilingues, d'abord au cycle d'orientation. La promotion de l'apprentissage des langues y figurait d'ailleurs, dès 2014, en ces termes à l'art. 12 LS :

Art. 12 LS

Promotion de l'apprentissage des langues

¹ L'Etat s'engage à promouvoir l'apprentissage approfondi des langues, à savoir, outre la langue de scolarisation, la langue partenaire ainsi qu'une langue étrangère au moins. A cet effet, la Direction élabore une conception générale de l'apprentissage des langues.

² Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. La Direction en fixe les modalités et les conditions. Elle veille à leur mise en application.

³ *L'Etat reconnaît l'importance de la langue première pour les élèves dont la langue familiale est différente de la langue de scolarisation. Cette dimension est prise en compte dans la conception générale de l'apprentissage des langues.*

Enfin, en date du 15 septembre 2020, le Grand Conseil a adopté un nouvel article 12 al. 2 LS, dont la teneur est à ce jour la suivante :

² *Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, en particulier l'enseignement par immersion, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. La Direction en fixe les modalités et les conditions. Elle veille à leur mise en application.*

- *En lien avec la langue de l'enseignement*

Les objectifs du présent projet méritent que l'on s'attarde quelque peu sur l'article 11 « langue de l'enseignement » de la loi scolaire et sur les explications qui avaient été données à son égard en 2014, car il y est notamment fait référence à la langue officielle des communes..., notion, on le sait, indéterminée faute de loi sur les langues officielles. Cet article a la teneur suivante :

Art. 11 : Langue de l'enseignement

¹ *L'enseignement est donné en français dans les cercles scolaires où la langue officielle est le français et en allemand dans les cercles scolaires où la langue officielle est l'allemand.*

² *Lorsqu'un cercle scolaire comprend une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande, ou une commune bilingue, les communes du cercle scolaire assurent la fréquentation gratuite de l'école publique dans les deux langues.*

³ *L'article 12 est réservé.*

Dans son message n° 41 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire²⁴, le Conseil d'Etat a donné les commentaires suivants à l'appui de cet article :

« Alinéa 1: Cet alinéa consacre le principe constitutionnel de la territorialité des langues (art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale et art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale) dans le domaine scolaire, en fixant pour principe fondamental que la langue d'enseignement est la langue officielle de la commune ou des communes qui forment le cercle scolaire.

Alinéa 2: L'alinéa 2 envisage le cas spécial où un cercle scolaire est composé de communes dont la langue officielle n'est pas la même ou comprend une commune bilingue telle que définie à l'article 6 al. 3 de la Constitution cantonale (« Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles »). Dans ce cas les communes doivent assurer aux élèves du cercle la possibilité de fréquenter l'école dans chacune des deux langues. Les communes décident de la façon dont elles assurent la fréquentation de l'école dans les deux langues. Elles peuvent ouvrir des classes dans leur cercle pour autant qu'il y ait durablement assez d'élèves ou envoyer les élèves de la langue minoritaire dans un cercle voisin. A ce jour, les cercles scolaires de Morat, Fribourg et Courtepin offrent l'enseignement dans les deux langues officielles du canton.

²⁴ Cf. pages 14 et 15.

Alinéa 3: La Constitution cantonale tempère le principe de la territorialité des langues en donnant mission à l'Etat de favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et d'encourager le bilinguisme. Aussi, sans déroger au principe premier de l'enseignement dans la langue locale, l'alinéa 3 réserve les dispositifs prévus à l'article 12 destinés à promouvoir l'apprentissage des langues ».

4.1.10 Paper Lüthi (I et II)

Parmi tous les experts et rapport d'experts cités jusqu'ici, seul Ambros Lüthi s'exprime en se basant sur le texte constitutionnel actuel.

Auteur du texte de compromis adopté par la Constituante en première lecture sur les langues (et pour l'essentiel maintenu dans le texte définitif), Ambros Lüthi diffuse un papier d'une trentaine de pages explicitant sa position (Paper I). Ce document a été retravaillé parallèlement aux travaux de la Constituante, puis publié en 2004 par la revue LeGes²⁵ (Paper II).

Dans ses contributions, Ambros Lüthi pose d'abord un regard psychosociologique sur la question des langues dans le canton de Fribourg, où il n'y a, on le redit, pas de clairs rapports de majorité puisque les majoritaires francophones se trouvent dans une position minoritaire à l'échelle suisse. « Il leur échappe souvent » écrivait alors Ambros Lüthi, « qu'il existe nombre de Fribourgeoises et Fribourgeois germanophones qui se sentent partie intégrante de la Suisse occidentale et qui sont tout aussi critiques que leurs concitoyennes et concitoyens de langue française à l'égard des prétentions hégémoniques des Suisses allemands. Le fait est que cette double situation conduit à l'absence d'une nette majorité linguistique qui pourrait adopter un comportement généreux face à la minorité ».

Ambros Lüthi dégage ensuite deux idées-forces valant selon lui buts des articles sur les langues :

1. Conserver et protéger le paysage linguistique du canton de Fribourg tel qu'il s'est constitué au cours de l'histoire
2. Accorder aux minorités linguistiques installées depuis des décennies, voire des siècles, des droits qui permettent le maintien de leur identité linguistique et culturelle.

Auteur de la proposition d'art. 6 al. 2 (N.B : art. 7 lors des débats à la constituante), Ambros Lüthi relève que les principes suivants ont été respectés lors de la rédaction dudit texte :

- a) Aucune commune ne peut être contrainte d'utiliser une langue officielle qu'elle ne souhaite pas avoir.
- b) Les communes qui pratiquent déjà deux langues officielles peuvent les conserver. Il est impensable que les citoyens de ces communes perdent des droits existants, de sorte qu'ils ne puissent plus s'adresser aux autorités dans la langue de leur choix.
- c) Dans les communes qui n'ont jusqu'à présent qu'une seule langue officielle, l'introduction d'une deuxième langue officielle est une intervention presque irréversible dans le paysage linguistique traditionnel et ne peut donc se faire qu'à des conditions restrictives. Il doit être exclu qu'une décision aléatoire prise lors d'une assemblée communale (par exemple à 51%) conduise à l'introduction d'une deuxième langue officielle. C'est pourquoi l'alinéa 3 contient la clause selon laquelle l'accord du canton est nécessaire²⁶.

Auteur de la proposition d'article 6 al. 2 Cst en définitive adoptée par la Constituante, Ambros Lüthi exhorte à renoncer à tout pourcentage pour définir une « minorité autochtone importante » car selon lui, le souhait démocratiquement légitimé de la majeure partie de la population est plus important que le pourcentage exact de la minorité linguistique²⁷. Toujours selon Ambros Lüthi, le texte constitutionnel consacre le principe de l'autonomie communale pour la détermination du statut linguistique, mais parce que le caractère quasi irréversible de la décision

²⁵ La question des langues dans la nouvelle Constitution fribourgeoise, LeGes 2004/2, p. 93ss.

²⁶ Lüthi, in LeGes, 2004, p. 71, étant aussi rappelé que par la suite, la condition relative à l'accord du canton quant au choix par une commune d'une deuxième langue officielle a été supprimée, car « les communes ne veulent pas se laisser manipuler par le canton ».

²⁷ Lüthi, in LeGes, 2004, p. 80

invite à une prudence particulière, il préconise une majorité qualifiée des deux tiers pour se donner deux langues officielles.

Outre les communes à deux langues officielles, celles où la minorité n'est jamais tombée au-dessous de 15% au cours des cinquante dernières années devraient aussi lui accorder des droits, essentiellement dans le domaine scolaire : possibilité de fréquenter l'école dans sa langue maternelle ou de suivre un enseignement bilingue. Une partie notable de la population devenant bilingue, il n'y aura selon lui plus de pression - ni de nécessité - pour introduire une deuxième langue officielle.

Les communes qui n'ont pas une minorité linguistique « importante », enfin, devraient être autorisées à faire quelque chose pour leur minorité sur une base facultative. Ambros Lüthi pense en particulier aux communes qui ont à titre temporaire une minorité autochtone importante.

S'agissant de la manière de déterminer les pourcentages de population selon la langue, Ambros Lüthi relève que, « *seuls les habitants germanophones et francophones ont été pris en compte, car seules les proportions relatives de ces deux groupes linguistiques nous intéressent. La prise en compte d'autres langues aurait entraîné des distorsions qui auraient rendu la comparaison difficile* ». Sur ces bases, l'auteur classe en 2004 :

- > 4 communes dans la catégorie « pratique deux langues officielles », soit : *Fribourg, Courtepin, Meyriez et Morat*
- > 12 communes dans la catégorie « minorité autochtone importante », soit : *Autafond, Barberêche, Bas-Vully, Cormagens, Courgevaux, Cressier, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villarepos et Wallenried* » et
- > 5 communes dans la catégorie « minorité importante à titre temporaire », soit : *Avry, Bonnefontaine, Ferpicloz, Villars-sur-Glâne et Villarsel-sur-Marly*

ceci sur un total de 202 communes en 2003²⁸.

4.2 Le projet n°2 de mise en œuvre de la nouvelle Constitution – « langues »

4.2.1 Une adaptation jugée impérative de la législation cantonale

Dans son Rapport n° 170 du 15 novembre 2004 au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale²⁹, le Conseil d'Etat déclarait :

Les langues nécessitent également une concrétisation, à tout le moins pour régir l'application des dispositions sur les langues officielles (art. 6 al. 1 à 3). Il s'agit notamment de définir les critères selon lesquels une commune peut avoir deux langues officielles et la procédure à suivre pour changer de statut linguistique. C'est aussi l'occasion de définir des mesures visant à favoriser la compréhension entre les deux communautés linguistiques et à encourager le bilinguisme des Fribourgeois et des Fribourgeoises (al. 4), voire de renforcer le rôle du canton comme pont entre les communautés linguistiques nationales (al. 5). Sans préjuger des besoins précis de dispositions d'application, trois autres articles doivent être intégrés à ce projet : l'article 2 al. 2 (dénomination de la capitale), l'article 17 (liberté de la langue et droit de s'adresser à l'autorité dans la langue de son choix) et l'article 64 al. 3 (première langue étrangère enseignée à l'école).

Le Gouvernement d'alors avait donc inscrit cet objet au programme législatif de mise en œuvre de la Constitution, parmi les adaptations impératives, comme projet n° 2.

La première étape de ce projet s'est achevée par le rapport d'étude préalable de l'ancien Secrétaire général de la Constituante Antoine Geinoz, devenu ensuite président de la Communauté romande du pays de Fribourg (ci-après : CPRF), intitulé : « *Vers la concrétisation des dispositions sur les langues* ». Cette étude préalable fouillée a

²⁸ Lüthi, in LeGes, 2004, p. 73 et suivantes

²⁹ BGC 2004, p. 1716ss

notamment parcouru et résumé quarante ans de rapports et de projets fribourgeois en la matière et a en très grande partie servi de base au chapitre y relatif du présent rapport.

4.2.2 La philosophie recommandée pour les travaux législatifs

Selon l'auteur du Rapport, dans notre canton, la philosophie des travaux législatifs devrait s'appuyer sur les postulats suivants :

- **Dépassionner** le débat sur les langues....
- **Ne pas craindre** les réactions des communes, des groupes de pression ou de quiconque
- **Faire simple**, autant que possible.
- **Intégrer** tous les Fribourgeois dans les relations entre les deux communautés linguistiques et dans l'amélioration de la maîtrise de la deuxième langue.
- **Rester réaliste** quant aux limites des Fribourgeois dans la maîtrise de la deuxième langue, limites qui peuvent être repoussées mais non gommées.

4.2.3 Trois variantes de mise en œuvre

Le rapport d'étude « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues » proposait trois variantes de législation. Une variante « minimum », une variante « optimum » et une variante « médium ». Elles consistaient en ce qui suit :

Variante A (ou variante minimum) :

1. Fixer les critères de détermination de la langue des communes ;
2. Fixer les conditions d'un changement de statut linguistique ;
3. Désigner l'autorité compétente pour appliquer les points ci-dessus ;
4. Dresser la liste des communes par langue officielle (français, allemand, mixte).

Ces quatre opérations pouvaient, selon l'auteur, être réalisées dans la loi sur les communes ou dans la loi déterminant le nombre et la circonscription des districts administratifs. Il relevait qu'on y gagnerait cependant en clarté en leur consacrant une nouvelle loi, qui pourrait s'intituler « Loi déterminant la langue officielle des communes ».

En substance, cette variante A consistait à limiter l'action législative à l'application des alinéas 2 et 3 de l'art. 6 Cst et à considérer que toutes les autres dispositions sont directement applicables.

Variante B (ou variante optimum) :

La variante B consistait à réaliser un programme complet de mise en œuvre, qui embrasserait l'ensemble des dispositions « linguistiques » de la Constitution. Il s'agirait alors, selon l'auteur, d'élaborer une loi générale sur les langues qui réglerait les points suivants :

1. Usage du français et de l'allemand par les autorités cantonales ;
2. Usage du français et de l'allemand par l'Administration ;
3. Valorisation des compétences linguistiques des agents publics ;
4. Amélioration des compétences linguistiques des agents publics
5. Promotion de la corédaction en matière législative ;
6. Service de traduction ;
7. Critères de détermination de la langue des communes ;
8. Conditions nécessaires au changement de statut linguistique ;
9. Autorité compétente pour appliquer ces critères et évaluer ces conditions ;
10. Liste des communes par langue officielle (français, allemand, mixte) ;
11. Obligations des communes mixtes ;
12. Aide cantonale aux communes pour l'accomplissement de leurs tâches particulières ;
13. Détermination de la langue des districts, éventuellement avec des statuts particuliers ;

-
- 14. Mesures destinées à favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les deux communautés linguistiques ;
 - 15. Mesures d'encouragement de la connaissance et de la maîtrise de la deuxième langue par les enfants et par les adultes ;
 - 16. Relations entre les communautés linguistiques nationales ;
 - 17. Institution d'une commission consultative des langues.

... et de prendre (notamment) les mesures suivantes dans le cadre de l'activité gouvernementale :

- 18. Mise en œuvre de la [future] loi sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (notamment les aides financières aux cantons plurilingues)
- 19. Candidature du canton de Fribourg comme siège du futur centre de compétences scientifique sur le plurilinguisme ;
- 20. Promotion, auprès des cantons confédérés, de la priorité à une langue nationale comme première langue étrangère enseignée ;
- 21. Développement de la dixième année linguistique ;

Variante C (ou variante medium) :

Enfin, comme son nom l'indique, la variante medium devait se situer entre les variantes A et B. Elle devait comprendre le contenu de la variante minimum, sous la forme d'une nouvelle loi, et une partie du contenu de la variante optimum, selon les choix du Conseil d'Etat.

4.2.4 Concrétisation du projet n° 2 : Le rapport du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale

Dans son rapport du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit au sujet des langues :

« Le Conseil d'Etat a renoncé à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes en cours ou à venir. »

4.3 Le « dossier des langues depuis 2011 »

Depuis 2011, la question de savoir s'il était nécessaire ou opportun de rédiger une « loi sur les langues officielles » a, en substance, fait l'objet de plusieurs instruments parlementaires, donc de prises de position de la part du Conseil d'Etat.

4.3.1 Le Rapport no 68 du 25 juin 2013 sur le postulat 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann concernant le soutien aux communes bilingues

Suite à la prise en considération du postulat 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann concernant le soutien aux communes bilingues, le Conseil d'Etat a dû adresser un rapport au Grand Conseil sur cette question. Dans son Rapport no 68 du 25 juin 2013 sur ledit postulat, le Conseil d'Etat précisait que « la question linguistique est constitutive de l'identité des communes, qu'elles se définissent comme germanophones, francophones ou bilingues.

A ce titre, il estime que le principe constitutionnel de l'autonomie communale doit être strictement respecté en la matière. Pour le Conseil d'Etat, il appartiendrait ainsi à chaque commune de déterminer elle-même si elle se sent « bilingue », et de traduire dans les faits cette identité, dans le respect d'un autre principe constitutionnel, celui de la territorialité des langues. **Une loi sur les langues officielles pouvait par contre, selon le Conseil d'Etat d'alors, « faire courir le risque d'une crispation des rapports entre communautés linguistiques, et menacer le caractère vivant et authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg ».**

4.3.2 Réponse du 19 juin 2017 à la question du député Philippe Savoy (2017-CE-66) « Bilinguisme et territorialité »

Dans sa réponse du 19 juin 2017 à une question du député Philippe Savoy (2017-CE-66), le Conseil d'Etat constatait qu'aucune législation générale ne met actuellement en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives aux langues dans le canton de Fribourg. Tenant compte de l'atout essentiel que constitue le bilinguisme, le Conseil d'Etat annonce qu'il « va mener une réflexion sur l'opportunité de légiférer dans ce domaine ». Il précise qu'il faudra ensuite examiner s'il convient d'élaborer une législation générale sur les langues ou si des modifications législatives sectorielles sont plus opportunes. Selon le Conseil d'Etat, « **l'élaboration d'une législation en la matière ne devrait pas être un facteur de crispation, mais bien une opportunité de protéger le droit des Fribourgeoises et des Fribourgeois, quelle(s) que soi(en)t leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques** ».

4.3.3 Réponse du 13 novembre 2018 à la question du député Thierry Steiert (2018-CE-180) « Article 6 al. 3 de la Constitution cantonale – Législation d'application »

Dans sa question du 27 août 2018, le député Thierry Steiert relevait que la Constitution cantonale prévoit, à son article 6 al. 3, que « la langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles ». Selon lui, cette disposition constitutionnelle soulève des questions d'ordre formel, ce qui implique une législation d'application. Constatant qu'il n'en existe aucune, il a demandé au Conseil d'Etat de confirmer sa volonté d'entamer une réflexion en vue d'une éventuelle législation d'application sur les langues, lui a demandé si les travaux avaient débuté, ainsi que le calendrier prévu pour lesdites études.

Dans sa réponse du 13 novembre 2018, après avoir procédé à un historique du dossier, le Conseil d'Etat a d'abord rappelé que le bilinguisme est un atout majeur pour le canton de Fribourg, et une obligation constitutionnelle pour son administration. Sous l'angle constitutionnel, il a également répété que la politique des langues du canton de Fribourg, comme de tout canton plurilingue, doit respecter un équilibre entre deux principes, celui de la liberté de la langue (garanti par l'art. 18 de la Constitution fédérale et par l'art. 17 al. 1 de la Constitution cantonale) et celui de territorialité (art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale, art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale).

Il a confirmé qu'il n'existe à ce jour aucune disposition légale déterminant la procédure à suivre pour une commune souhaitant se déclarer officiellement bilingue (ni d'ailleurs officiellement francophone ou germanophone), et que par défaut, les dispositions générales de la législation sur les communes seraient donc applicables, soit une attribution au Conseil communal. Le Conseil d'Etat a toutefois souligné que s'agissant d'une question aussi sensible que celle de la langue ou des langues officielle(s), ainsi que des effets potentiellement très importants d'une telle décision sur la population d'une commune, cette procédure par défaut n'est pas satisfaisante. **Il a de ce fait confirmé la nécessité de légiférer en la matière.**

S'exprimant au sujet de **l'autonomie communale**, le Conseil d'Etat a rappelé que **la question linguistique est constitutive de l'identité des communes et qu'à ce titre, le principe constitutionnel de l'autonomie communale doit être respecté dans le dossier des langues**. Il a ainsi relevé que la législation cantonale ne saurait que proposer un cadre général et procédural ainsi que des exigences minimales, tout en laissant aux communes le soin de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) ainsi que les mesures à prendre pour traduire concrètement leurs décisions en la matière, tout en préservant les droits et les sensibilités de leur population. Selon lui, la législation cantonale devrait, le cas échéant, permettre de trouver un équilibre entre le principe d'autonomie communale et celui de territorialité des langues, tous deux garantis par la Constitution cantonale.

Concernant le calendrier, le Conseil d'Etat a relevé que les travaux de mise en œuvre du postulat 2017-GC-178 « Promotion du Label du bilinguisme dans l'administration cantonale » constituerait une première étape en vue d'une vision globale de la politique des langues au niveau cantonal. Ce serait l'occasion d'examiner les pistes pour développer le bilinguisme au sein de l'administration cantonale et d'assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

4.3.4 Rapport 2018-DIAF-24 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2017-GC-178 « Promotion du Label du bilinguisme dans l'administration cantonale »

Comme annoncé, dans la réponse à la question 2018-CE-180, la mise en œuvre du postulat 2017-GC-178 « Promotion du « Label du bilinguisme dans l'administration cantonale » a aussi été l'occasion d'examiner les pistes pour développer le bilinguisme au sein de l'administration cantonale et d'assurer la mission constitutionnelle en matière de langues.

Le Conseil d'Etat y a redit sa volonté de mener des travaux en vue d'une modification législative, cas échéant par l'élaboration d'une nouvelle loi permettant notamment de clarifier, si possible, les critères, mais à défaut au moins la procédure permettant à une commune de choisir sa langue officielle (français, allemand ou bilingue) et les devoirs d'une commune bilingue. Il a confirmé que la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, chargée de la politique des langues, menait déjà des réflexions sur ce thème. Il a encore relevé que les travaux à venir impliquerait un large débat afin d'aboutir à une solution qui serve le bilinguisme vécu, la garantie des droits constitutionnels des locuteurs francophones et alémaniques et le pragmatisme qui régit aujourd'hui le bilinguisme dans notre canton, pragmatisme sur lequel se fonde l'harmonie et la sérénité linguistique fribourgeoise.

Sous l'angle de la **promotion du bilinguisme**, atout jugé essentiel du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat a confirmé qu'il étudierait la possibilité de désigner une personne déléguée au bilinguisme et cas échéant dans quelle mesure cela permettrait, à l'échelle de l'Etat, de centraliser, organiser et promouvoir les bonnes pratiques en termes de mixité de langues et de cultures. Le Conseil d'Etat relevait alors que le ou la délégué-e cantonal-e au bilinguisme pourrait par exemple :

- a) conseiller et soutenir les Directions et la Chancellerie, leurs unités administratives et leur personnel sur les questions relatives au bilinguisme et les sensibiliser à ces questions ;
- b) collaborer avec les unités administratives cantonales et les autres administrations publiques et entretenir des relations avec des institutions externes qui s'occupent de bilinguisme ;
- c) représenter le canton de Fribourg dans les organismes qui s'occupent de la promotion du bilinguisme ;
- d) coordonner et proposer des objectifs de promotion du bilinguisme à l'échelle cantonale ;
- e) fixer des standards afin de garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise ;
- f) informer régulièrement le public sur le domaine du bilinguisme ;
- g) participer aux tâches législatives en lien avec le bilinguisme.

Le Conseil d'Etat avait par ailleurs confirmé que la mise en place d'une telle fonction aurait indéniablement pour effet de promouvoir le bilinguisme et la compréhension interculturelle.

5 Impacts des rapports d'experts sur les « langues » pour le présent avant-projet

Au terme de ce parcours des nombreux rapports, textes, réponses et « essais législatifs » réalisés depuis près de soixante ans et résumés ci-dessus, il ressort deux « quasi » constantes : la nécessité de légiférer en matière de langues (avec toutefois l'exception notable du rapport du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale) et la reconnaissance du principe de territorialité.

La méthodologie législative varie selon les experts. Alors que Guggenheim avait rédigé un projet de loi générale sur mandat du Conseil d'Etat, la Commission Schwaller suggère, elle, d'éviter cette approche et de procéder par des modifications ponctuelles des lois spécifiques en vigueur.

La plupart des experts s'accordent sur l'importance de déterminer la **langue officielle des communes**, laquelle est liée au **principe de territorialité, ... lequel, et les experts sont unanimes, n'exclut pas un statut de commune bilingue.**

Sur la **manière de déterminer la langue officielle**, mis à part Lüthi, les experts rejettent en principe le recours à l'autonomie communale, mais leur réflexion se base, on le rappelle, sur l'ancienne constitution cantonale et même l'ancienne constitution fédérale. **En fait, parmi ces experts, seul Lüthi s'est exprimé sur la base des nouveaux textes constitutionnels en la matière, et tout particulièrement sur la base du texte de l'art. 6 al. 2 de la nouvelle constitution cantonale.** Augustin Macheret semble lui aussi estimer que le recours à l'autonomie communale est possible sur la base du nouvel article 6 al. 2 de la Constitution cantonale³⁰. Le Conseil d'Etat s'était lui aussi déclaré en faveur du recours à l'autonomie communale, là-aussi sur la base du nouveau texte constitutionnel cantonal.

Dans les rapports les plus anciens, la volonté des citoyens et les pratiques communales sont souvent considérées comme des **critères secondaires**. Les **critères principaux**, généralement acceptés, incluent :

1. la composition de la population ;
2. la stabilité des proportions
3. la contiguïté avec des communes de la langue minoritaire.

Il convient cependant de remarquer que tous les acteurs impliqués dans la question, tels que Guggenheim, le Grand Conseil, la Commission Schwaller, Zufferey et Lüthi, considèrent que la Ville de Fribourg est une commune bilingue.

Au terme de ce tour d'horizon, force est de constater que le canton travaille sur des rapports, des thèses, des avis ... etc... depuis près de soixante ans, ... et que ces documents visent à résoudre, de manière globale et durable, les questions liées :

- aux « droits linguistiques » des Fribourgeois et Fribourgeoises et
- au régime linguistique des institutions....

...mais que malheureusement, malgré toutes ces expertises, ces efforts ont été régulièrement remis en question et ont souvent abouti à des déceptions.

En définitive, on peut retenir de ce qui précède que les multiples critères proposés sur les soixante dernières années pour déterminer la classification linguistique des communes étaient peut-être trop complexes, ou voulus mathématiquement trop précis ou réducteurs par rapport à la réalité vécue, pour être adoptés.

Au vu de ce qui précède, en se limitant aux éléments essentiels développés par les uns et les autres, le Conseil d'Etat estime qu'il devrait être possible de créer un **régime aussi simple que possible et adapté à la situation actuelle et à venir**. Cela semble d'autant plus possible que la nouvelle Constitution n'a pas provoqué de bouleversements par rapport au droit qui existait en 2004 ... et existe encore aujourd'hui dans ce domaine. En voici un aperçu.

6 Le contexte législatif international, fédéral et cantonal

6.1 Les Conventions internationales

6.1.1 La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (Charte des langues)

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (ci-après : Charte des langues), ratifiée par la Suisse en 1997, a pour but de protéger et de promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant que partie menacée du patrimoine culturel européen. Les parties contractantes s'engagent à respecter des objectifs et des principes spécifiques pour toutes les langues régionales ou minoritaires parlées sur leur territoire, comme :

- le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue régionale ou minoritaire (art. 7 al. 1 let b de la Charte des langues) ;

³⁰ Augustin Macheret, in Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ), numéro spécial, 2005, p. 109 et suivante

- la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires, afin de les sauvegarder (art. 7 al. 1 let. c de la Charte des langues) ;
- la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée (art. 7 al. 1 let. d de la Charte des langues).

L'application de la Charte des langues est surveillée par un Comité d'experts auquel les Etats parties doivent présenter régulièrement un rapport³¹.

6.1.2 La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ratifiée par la Suisse en 1998, a pour objectif de protéger l'existence des minorités nationales sur les territoires respectifs des Etats parties. A son adoption, la Suisse avait émis la déclaration suivante : « La Suisse déclare que **constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton**, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue. La Suisse déclare que **les dispositions de la Convention-cadre régissant l'usage de la langue dans les rapports entre particuliers et autorités administratives sont applicables sans préjudice des principes observés par la Confédération et les cantons dans la détermination des langues officielles**.

Par rapport à la Charte des langues, les dispositions de la Convention-cadre sont moins explicites. Néanmoins, la Convention-cadre souligne par exemple à son article 10 al. 2 que « Dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales, lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel, les Parties s'efforceront d'assurer, dans la mesure du possible, des conditions qui permettent d'utiliser la langue minoritaire dans les rapports entre ces personnes et les autorités administratives ». Cela implique aussi la promotion de l'usage officiel des langues minoritaires au niveau régional et local.

6.2 Les dispositions fédérales³²

6.2.1 La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999

Les articles de la Constitution fédérale afférents aux langues règlent le droit des langues au niveau fédéral. L'article 4 Cst. consacre le principe des quatre langues **nationales** allemand, français, italien et romanche, et l'article 18 garantit la liberté des langues.

L'article 70, qui est l'article sur les langues à proprement parler, porte sur les langues **officielles** de la Confédération (al. 1) et des cantons (al. 2), sur la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (al. 3), ainsi que sur le soutien des cantons plurilingues (al. 4), plus spécialement des Grisons et du Tessin (al. 5). L'alinéa 2 retient explicitement que les cantons définissent leurs langues officielles en veillant à la répartition territoriale traditionnelle des langues et en tenant compte des minorités linguistiques autochtones.

Art. 70 Langues (Constitution fédérale du 18.4.1999, état le 13 février 2022)

³¹ Cf, pour le plus récent à ce jour, le « Rapport combiné de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » du mois d'octobre 2021, disponible sous l'adresse Internet : [2021 rapport-combine-minorites-langues-minoritaires_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/strategic-perspectives/2021-report-combined-minorities-languages-minorities_FR.pdf)

³² Ce chapitre consiste en une reprise partielle, complétée et actualisée du ch. 1.2 du rapport à l'attention du Conseil communal de Fribourg établi par l'Institut de plurilinguisme le 28 juin 2018, intitulé : « L'allemand, langue officielle de la ville de Fribourg ? Etat des lieux et analyse historique, juridique et sociolinguistique ».

¹ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

² Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

⁴ La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

⁵ La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

Le principe de territorialité, initialement développé par la jurisprudence du Tribunal fédéral, a ainsi été ancré dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999 en tant que nouvelle prescription contraignante pour le législateur cantonal. Ce principe repose, en substance, sur le constat qu'une langue ne peut s'affirmer durablement que si elle dispose d'un territoire protégé. Dans l'ensemble de la Suisse, les quatre langues doivent être préservées dans leurs zones de diffusion traditionnelles.

Cela signifie aussi que les cantons doivent prendre des mesures pour protéger les frontières traditionnelles des régions linguistiques, même si la liberté de chacun d'utiliser sa langue maternelle s'en trouve restreinte. Les frontières linguistiques ne doivent pas être déplacées délibérément ; cela s'avèrerait contraire au principe de territorialité.

6.2.2 La loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques du 5 octobre 2007

La mise en œuvre de l'article fédéral sur les langues est réglée depuis 2010 dans la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC) et son ordonnance d'application (Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques - OLang).

- > En substance, la LLC réglemente les points contenus dans l'article 70 de la Constitution fédérale.
- > S'agissant de l'OLang, elle établit des mesures en faveur de l'échange et de la compréhension entre les communautés linguistiques, le soutien aux cantons plurilingues et la promotion des langues et cultures romanche et italienne. Elle règle en outre l'utilisation des langues officielles de la Confédération et la promotion du plurilinguisme dans le service public.

Au titre de l'art. 17 LLC, la Confédération a mandaté l'Institut du plurilinguisme de la gestion du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. Elle peut également soutenir des projets de l'Institut, qui est rattaché institutionnellement à l'Université et à la Haute Ecole pédagogique et dont le financement de base est assuré par deux fondations.

En 2022, le législateur fédéral a étendu le mandat donné à la Confédération de promouvoir les langues dans les cantons et auprès des institutions. A la promotion du romanche et de l'italien dans les cantons des Grisons et du Tessin, il a ajouté des mesures telles que l'encouragement des échanges scolaires et le soutien aux cantons plurilingues. A noter en outre que la Confédération doit contribuer au financement des associations qui organisent, à tous les niveaux scolaires, des échanges d'élèves et d'enseignants entre les communautés linguistiques. Elle le fait concrètement par l'agence Movetia³³

³³ Movetia est l'agence nationale suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité. Elle est soutenue par la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM), créée en mars 2016 par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

6.3 Les dispositions cantonales

On a pu le constater à la lecture des pages précédentes, les avis divergent sur la question de savoir si un ancrage légal des dispositions constitutionnelles sur les langues jusqu'au niveau communal aurait pour effet de promouvoir ou au contraire de compromettre la paix des langues.

Alors que des experts du Conseil de l'Europe et des partisans de la communauté germanophone de Fribourg appellent de leurs vœux une réglementation juridique de la question, d'aucuns incitent à la prudence et soulignent depuis toujours l'importance de pratiques qui ont fait leurs preuves pendant de longues années, en appliquant au domaine des langues la maxime : « *Qui légifère le moins légifère le mieux* ». D'autres encore, à commencer par les défenseurs de la francophonie, insistent sur le principe de la territorialité, censé protéger les francophones, majoritaires dans le canton, mais minoritaires au niveau national dans leur région linguistique.

En l'état, peut-être effectivement en application du principe « *qui légifère le moins légifère le mieux* », des dispositions cantonales sur les langues ne se retrouvent que dans la Constitution cantonale et dans quelques textes de loi, dans le seul but de régler des problématiques topiques récurrentes (justice, scolarité, droits politiques). Il y est fait référence à la langue officielle de la commune ou d'une autre circonscription, voire de leur caractère bilingue... mais ces notions ne sont pas juridiquement posées par une loi générale.

Cela mène au pragmatisme actuel, mais souvent aussi et surtout au recours au juge, car l'absence d'une telle législation est aussi source d'incertitudes et de quelques conflits.

Se pose alors cette question : Doit-on laisser au pouvoir judiciaire celui de légiférer ?

6.3.1 La Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857

La Constitution du canton de Fribourg ne disposait que d'un article consacré aux langues officielles, celui accepté en votation populaire le 23 septembre 1990. Cet article 21 de la Constitution du Canton de Fribourg du 7 mai 1857 avait la teneur suivante :

« ¹ *Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.*

² *L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques.* »

6.3.2 La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

Contrairement à celle de 1857, la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 contient plusieurs dispositions consacrées aux langues. Il s'agit des dispositions suivantes :

Art. 2 (...)

² Sa capitale est la ville de Fribourg, Freiburg en allemand.

Art. 6 Langues

¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles du canton.

² Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité : l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ La langue officielle des communes est le français ou l'allemand. Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles.

⁴ L'Etat favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Il encourage le bilinguisme.

⁵ Le canton favorise les relations entre les communautés linguistiques nationales.

Art. 17 Langue

¹ La liberté de la langue est garantie.

² Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix.

Art. 64 (...)

³ La première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle.

6.3.3 Quelques lois spéciales de notre canton faisant référence à la langue officielle des communes ou à des circonscriptions bilingues ...

Comme relevé en introduction, quelques lois cantonales topiques font actuellement (état au 1^{er} août 2023) référence, directement ou indirectement, à la langue officielle **de la commune ou d'une autre circonscription administrative interne au canton**... ceci quand bien même la notion de langue officielle n'est pas (encore) définie pour de telles circonscriptions.

Il s'agit des textes suivants :

- a) La loi sur la justice (RSF 130.1) : articles 20, 115, 116 et 117
- b) Le Code de procédure et de juridiction administrative (RSF 150.1) : articles 36, 37 et 38
- c) La loi sur la scolarité obligatoire (RSF 411.0.1) : art. 11
- d) La loi sur l'exercice des droits politiques (RSF 115.1) : art. 12 al. 3
- e) La loi sur les marchés publics (RSF 122.91.1) : art. 3 al. 2

Il s'agit de clarifier cette notion en définissant enfin la langue officielle des communes.

7 Des notions centrales sur lesquelles s'accorder pour légiférer

Il ressort des divers rapports d'experts, et Alexandre Papaux³⁴ le rappelle lui aussi, que les critères classiques de détermination de la ou des langues officielles tels qu'ils ressortent, en Suisse, de la doctrine et de la jurisprudence des autorités judiciaires fédérales et cantonales, peuvent être résumés comme étant les suivants :

1. l'existence d'un consensus social explicite ou tacite à la reconnaissance d'une langue déterminée comme langue officielle ;
2. l'histoire linguistique du territoire concerné ;
3. la stabilité de la population linguistique aspirant à l'officialisation de sa langue ;
4. l'importance de la représentation d'un groupe linguistique dans la population (critère numérique) ;
5. la contiguïté avec d'autres territoires linguistiques de même idiome.

Ces critères sont repris par l'art. 6 de la Constitution cantonale. Il s'agit de les concrétiser dans la présente loi car :

³⁴ Alexandre Papaux, « La langue de la justice civile et pénale en droit suisse et comparé – Etude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure », Collection neuchâteloise 2011, p. 136. Ch. 167, avec les références citées, ci-après : Alexandre Papaux.

-
1. La question de l'existence d'un **consensus social** explicite ou tacite à la reconnaissance d'une langue déterminée comme langue officielle a, *de facto*, trait à la prise d'une décision démocratique à cet égard. Il s'agit donc, par la présente loi, de déterminer l'autorité la mieux à même de constater un consensus social sur la définition de la ou des langues officielles dans chaque commune, en application de l'art. 6 al. 3 Cst.
 2. Les questions en lien avec « **l'histoire linguistique du territoire concerné** » et
 3. la « **stabilité de la population linguistique aspirant à l'officialisation de sa langue** ».

On fait dans ces deux cas (chiffres 2 et 3) référence aux notions de « répartition territoriale *traditionnelle* des langues » et de « minorités linguistiques *autochtones* » posées à l'art. 6 al. 2 et al. 3 Cst. Il s'agit donc, dans la présente loi, de déterminer à partir de quoi ou de combien de temps on est en présence d'une « tradition » ou d'une langue « autochtone » stable sur un territoire donné, de manière à respecter le principe de territorialité. On fait ici, en substance, référence à **une histoire stable de la langue sur le territoire concerné**.

4. La question relative à « **l'importance de la représentation d'un groupe linguistique** dans la population » est elle aussi prévu par la constitution cantonale, ceci par la formulation « minorité importante » prévue à l'art. 6 al. 3 Cst. Il s'agit, dans le présent projet de loi, de déterminer à partir de quand un groupe linguistique (traditionnel ou autochtone) peut être considéré comme « important » au sens de l'art. 6 al. 3 Cst. Cette **notion d'importance** peut être « numérique », mais aussi découler de « l'histoire de la présence de la langue sur un territoire donné ».
5. Enfin, la question de la « **contiguïté** avec d'autres territoires linguistiques de même idiome » découlera en principe naturellement des points qui précèdent.

L'ensemble des rapports d'experts élaborés jusqu'à ce jour, de même que le recours à du droit comparé (loi sur les langues du canton des Grisons par exemple) devraient permettre de répondre à ces prérequis.

7.1 Etat ou communes ? L'autorité la plus naturelle pour choisir la ou les langues officielles communale-s

Dans son appréciation relative aux travaux d'experts réalisés depuis les années soixante jusqu'en 2004 (cf. ci-avant, chapitre 4.1), Antoine Geinoz relève ce qui suit : « *Mis à part Lüthi, les experts écartent clairement le recours à l'autonomie communale pour déterminer la ou les langues officielle(s). Tout au plus prennent-ils en compte la volonté des citoyens ou la pratique communale comme critère secondaire. Les critères principaux qui semblent admis par tous sont la composition de la population, la stabilité des proportions et la contiguïté avec des communes de la langue minoritaire* »³⁵.

Cette majorité d'experts écartaient le recours à l'autonomie communale, en substance, car selon eux les communes ne seraient pas en mesure d'assurer une mise en œuvre conforme du principe de territorialité. Il s'agit toutefois de rappeler qu'Ambros Lüthi, au demeurant à l'origine de l'art. 6 Cst était surtout le seul des experts mentionnés dans le Rapport d'étude préalable qui s'exprimait sur la base du **nouveau texte constitutionnel cantonal**. Or, c'est bien le nouveau texte constitutionnel qui doit être la base des réflexions qui conduisent au présent projet de loi.

Au-delà de ce qui précède, le recours à l'autonomie communale pour le choix de la langue des communes apparaîtrait pleinement conforme au droit, notamment pour les motifs suivants :

- a) Le principe de la territorialité trouve sa consécration au niveau fédéral à l'article 70 alinéa 2 Cst féd. qui prévoit, on le rappelle, ce qui suit : « *Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver*

³⁵ Rapport d'étude préalable « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues », mars 2007, p. 19, Antoine Geinoz.

l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones ».

Selon l’Institut de plurilinguisme sis à Fribourg, « le fait que cette compétence soit du ressort des cantons est justifié par le fait que l’application simultanée de la liberté de la langue et du principe de territorialité exige une subtile pesée des intérêts qui demande une connaissance précise des composantes locales, historiques et sociologiques que les cantons sont plus à même d’avoir. Toutefois, ils sont ensuite assez libres dans le choix des moyens et des méthodes (droit positif, droit coutumier, lois cantonales, délégation aux communes etc.). Il est également important de relever que, dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, les communes sont au bénéfice de l’autonomie communale qu’elles peuvent revendiquer (art. 129 al. 2 Cst) »³⁶.

- b) **Le droit fédéral n’écarter pas, on le voit concrètement aussi, le recours à l’autonomie communale pour la fixation de la langue des communes, bien au contraire** ; la loi sur les langues du canton des Grisons (art. 16 al. 1) en est un exemple édifiant (*Les communes déterminent leur(s) langue(s) officielle(s) dans leur législation conformément aux principes de la présente loi*).
- c) S’exprimant sur l’article 6 de la nouvelle Constitution du canton de Fribourg, Augustin Macheret estime lui aussi, en 2005, que la compétence des communes paraît établie pour le choix de leur langue officielle : « *Hommage (contesté) rendu à l’autonomie communale, il paraît laisser aux communes concernées le choix de leur appartenance et de leur statut linguistique. Seul contrepoids prévu pour éviter les décisions de circonstance : une procédure d’approbation par l’autorité cantonale* »³⁷.
- d) **L’historique de la rédaction de l’art. 6 de notre nouvelle Constitution cantonale** atteste sans le moindre doute que la fixation de la langue officielle était comprise par les Constituants comme devant être du ressort des communes. Initialement, l’article 6 Cst. comprenait en effet une condition relative à l’approbation par le canton du choix par une commune de sa ou ses langue(s) officielle(s). Cette condition a été supprimée en toute fin de processus, essentiellement pour la raison selon laquelle « les communes ne veulent pas se laisser manipuler par le canton ». **Cette approbation cantonale n’aurait à l’évidence pas été envisagée si l’autorité compétente pour choisir la langue de la commune n’était pas comprise comme étant la commune concernée.**
- e) Enfin, il ressort de la consultation sur le projet de nouvelle constitution cantonale que **les intervenants ont eux aussi compris cet article comme donnant aux communes la compétence de choisir elles-mêmes leur(s) langue(s) officielle(s)** ; le Conseil d’Etat s’était d’ailleurs exprimé clairement à cet égard en proposant même lui aussi de supprimer l’accord du canton³⁸.

Le Conseil d’Etat est ainsi d’avis, et il l’a d’ailleurs souligné dans toutes ses prises de position à ce sujet depuis 2011, que la nouvelle Constitution permet de déléguer aux communes, ou même, plus probablement, **réserve aux communes**, la tâche de fixer leur-s langue-s officielle-s. Ceci ne signifie néanmoins pas que les communes peuvent déterminer à leur guise leur langue officielle. Au contraire, elles sont tenues, conformément aux dispositions contraignantes de la Constitution fédérale (art. 70, al. 2 Cst.) et de la Constitution cantonale (art. 6 al. 2 et 3), de respecter la composition linguistique traditionnelle de leur territoire et de tenir compte des minorités linguistiques autochtones importantes.

³⁶ Rapport de l’Institut de plurilinguisme du canton de Fribourg « L’allemand, langue officielle de la ville de Fribourg ? », Fribourg, version du 28 juin 2018, p. 114

³⁷ Augustin Macheret, in Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ), numéro spécial, 2005, p. 109

³⁸ Lüthi, in LeGes, 2004, p. 71

En recourant à l'autonomie communale par un projet de loi d'application de l'art. 6 Cst, il est possible de satisfaire simultanément à plusieurs exigences constitutionnelles importantes de la politique cantonale et fédérale qui doivent s'appliquer en matière de politique des langues :

- a) **Les principes de subsidiarité et de répartition des tâches**, selon lesquels les tâches doivent être attribuées par la loi à la collectivité publique la mieux à même de l'accomplir (art. 52 et 53 de la Constitution cantonale ; art. 5a de la Constitution fédérale). En effet, qui est mieux placé que la commune, plus petite entité capable de comprendre la question pour elle-même, pour connaître son propre fonctionnement, sa propre histoire et ensuite pour mettre en place les règles linguistiques qu'elle se serait elle-même choisies ?
- b) **L'autonomie communale** (art. 129 al. 2 Cst et art. 50 de la Constitution fédérale), qui est garantie dans les limites de la loi ;
- c) **Le principe de territorialité**, tel qu'il est décrit à l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale et à l'art. 6 al. 2 de la Constitution fédérale, précisé dans la présente législation cantonale sur les langues, et qui limite de la manière la moins invasive possible l'autonomie communale en la matière (l'objectif étant d'éviter les éventuelles décisions de circonstance).

Le présent projet de loi tient compte de ces prescriptions du droit supérieur et considère donc les communes comme compétentes pour déterminer leur langue officielle, mais ceci dans la mesure où elle se fonde sur la réalité vécue dans les communes. Le choix d'une ou de deux langues par une commune doit ainsi se faire non seulement sur la base de la situation actuelle, mais aussi sur celle qui se présentait il y a un certain nombre d'années et sur la volonté manifestée par sa population à cet égard.

7.2 Qu'est-ce qu'une minorité linguistique « autochtone » ? :

La notion de minorité linguistique autochtone, qui n'a jamais été définie, peut faire référence à un groupe de personnes qui partagent une langue distincte de la majorité linguistique d'une région et qui ont une présence historique et culturelle ancrée dans un secteur particulier de cette même région. Ces minorités linguistiques autochtones sont réputées comme ayant des racines profondes dans le territoire considéré et y avoir contribué de manière significative à la diversité culturelle et linguistique.

Si l'on s'y tient, les critères pour définir une minorité linguistique autochtone peuvent ou doivent alors inclure, si l'on se réfère aux communes comme le demande l'art. 6 al. 3 de la Constitution :

- a) **Une langue distincte** : Le groupe doit parler une langue différente de la langue dominante de la commune où il réside.
- b) **Une présence historique** : La minorité linguistique doit avoir une présence historique bien établie dans la commune concernée, remontant souvent sur plusieurs générations voire parfois des siècles. Cette présence continue est ce qui doit distinguer ces groupes des populations migrantes plus récentes. On en arrive à la notion de stabilité.
- c) **Un attachement culturel et territorial** : Les membres de la minorité linguistique autochtone doivent avoir un attachement culturel et territorial profond envers la commune où ils vivent. Leur culture, leurs traditions, leurs coutumes et leur mode de vie sont étroitement liés à cette commune.
- d) **Une contribution à la diversité culturelle** : Les minorités linguistiques autochtones contribuent à la diversité culturelle de la commune. Leur langue, leur histoire, leurs pratiques culturelles et leurs connaissances sont des éléments importants du patrimoine de la commune concernée.

En résumé, une « minorité linguistique autochtone » dans le canton de Fribourg peut se référer à un groupe de personnes qui parlent une langue différente de la majorité linguistique, qui ont une présence historique enracinée et continue dans une région spécifique et qui contribuent à la richesse culturelle et linguistique du canton. Cela suppose une présence historique bien établie, donc en principe stable, dans la région concernée.

En l'occurrence, la majorité des experts s'accordent pour considérer qu'une présence est historiquement bien établie à partir de quelques décennies, voire certains pour des siècles. Le Conseil d'Etat partage cet avis car, au sens des disposition cantonales et fédérales sur les langues, c'est vraisemblablement après une, voire deux générations, soit

entre 25 et 50 ans de présence que se crée un attachement culturel et territorial et que peut naître une contribution à la diversité culturelle (et non pas la seule participation à la vie sociale).

A noter à toutes fins utiles que concernant la thématique des langues officielles, il ne peut s'agir, dans le canton de Fribourg, que des minorités de langue française ou de langue allemande.

7.3 Qu'est-ce qu'une minorité autochtone « importante » ?

S'agissant, dans la nouvelle Constitution, de ne prendre en compte que les minorités autochtones « importantes » pour qu'une commune puisse se doter de deux langues officielles, il s'agit maintenant de définir ce que peut entendre cette notion. Au regard de l'art. 6 Cst., cette notion d'importance recouvre deux réalités dont une même valeur devrait en principe être reconnue :

- a) Une importance « numérique »
- b) Une importance « historique »

7.3.1 L'« importance numérique » de la minorité linguistique, par la proportion de sa communauté sur un territoire donné

C'est une constante, et Alexandre Papaux l'a rappelé dans sa contribution³⁹, les difficultés de fixation d'un seuil basé sur un critère numérique, qui reste (N.B : *selon Papaux*) un des paramètres essentiels dans la détermination d'une langue officielle, ont été illustrées par les débats nourris qui ont précédé l'adoption des dispositions linguistiques de la nouvelle Constitution fribourgeoise [...]. C'est aussi souvent ce critère qui a mené à renoncer jusqu'à ce jour, faute de consensus, à légiférer en matière de langues officielles. Alexandre Papaux donne pour exemple de ces difficultés l'art. 6 al. 3 Cst, qui prévoit la notion de « minorité linguistique autochtone importante », mais ne la définit finalement pas. Il rappelle que cette formulation a été préférée à celle alors défendue par treize constituants⁴⁰, dont le président, qui proposaient un critère numérique repris de la jurisprudence et de la pratique. **Cette proposition, refusée en plénum**, était alors la suivante⁴¹ :

1. Le français et l'allemand sont les langues officielles.
2. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.
3. Le français est la langue officielle des communes francophones ; l'allemand est la langue officielle des communes germanophones. Le français et l'allemand sont les langues officielles des communes bilingues.
4. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'application [...], les principes suivants sont applicables :
 - i. Une commune est reconnue bilingue lorsque :
 - a) la langue minoritaire est parlée par **au moins 30 %** de la population de langue française ou allemande ;
 - b) ce pourcentage minimal ressort du dernier recensement et est confirmé sur une période de vingt ans et
 - c) son territoire jouxte directement celui d'au moins une commune qui a pour langue officielle cette langue minoritaire
 - ii. Ces critères peuvent être pondérés par les correctifs suivants : historicité, taille de la commune, pratique communale, qualité de chef-lieu et, éventuellement, volonté des citoyens.

³⁹ Alexandre Papaux, « La langue de la justice civile et pénale en droit suisse et comparé – Etude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure », Collection neuchâteloise 2011, p. 139, ch. 171, avec les références citées.

⁴⁰ Pour mémoire, la Constituante fribourgeoise comptait 130 membres élus par le peuple fribourgeois.

⁴¹ Bulletin officiel des séances de la Constituante (BOC), séance du 21 janvier 2003, p. 56 ; cf. également Alexandre Papaux, op. cit., note de bas de page n°475.

On a également constaté que dans son rapport de 1987, Charles Guggenheim estimait que le minimum à atteindre par la minorité devrait être de :

- **25%** de la population (totale) dans les communes de plus de 5000 habitants ;
- **30%** de la population dans les communes de 1000 à 5000 habitants ;
- **35%** (variante : 40%) de la population dans les communes de moins de 1000 habitants.

L'avis de la Commission Schwaller était le suivant : Les critères principaux sont l'importance de la minorité linguistique - **30% au moins de la population résidante des deux langues officielles**⁴² - la stabilité et la contiguïté. En vertu du critère de la stabilité, les résultats du dernier recensement doivent être confirmés par les deux recensements précédents. Les critères correctifs sont l'historicité, la volonté des citoyens, la pratique communale et la qualité de chef-lieu d'une circonscription comprenant des communes de langue française et des communes de langue allemande.

D'autres avis sur un « critère numérique » ont encore été émis, par exemple par les Tribunaux.

- Le Tribunal fédéral, par exemple, avait jugé en substance le 25 avril 1980, alors qu'aucune disposition constitutionnelle cantonale sur les langues n'existe encore, qu'une minorité linguistique représentant moins de 30 % d'un district (il s'agissait là du district de la Sarine, dans lequel la minorité alémanique est majoritaire au niveau national), ne pouvait pas prétendre avoir droit à une procédure civile dans sa langue devant le tribunal de ce district⁴³. Dans cet arrêt, les juges s'étaient notamment référés à un avis de l'Office de la législation du canton de Fribourg du 16 octobre 1973, selon lequel la langue de la minorité devrait être reconnue comme seconde langue officielle dès que cette minorité atteint 30 % à 33 % de la population résidente d'une région⁴⁴.
- Quelques années plus tard, dans un arrêt non publié de 1997 concernant la langue de la procédure administrative dans un litige touchant la commune de Cressier qui appartient au district du Lac, les juges fédéraux ont estimé que le seuil déterminant de 35% fixé par le Tribunal administratif fribourgeois (act. Tribunal cantonal) pour reconnaître comme officielle la langue d'une minorité d'une commune de moins de 1'000 habitants n'était pas arbitraire⁴⁵.

Pour tenter d'obtenir un tableau quelque peu représentatif des diverses solutions, il s'agit encore, par exemple, de citer la Loi sur les langues du canton des Grisons du 19 octobre 2006.

- Cette loi prévoit des critères numériques relativement bas dans le souci de protéger les minorités romanches et italophones du canton des Grisons. Ainsi, les communes ayant une proportion d'au moins 40 % de leur population appartenant à une communauté linguistique autochtone minoritaire (à savoir de langue romanche ou italienne dans les Grisons) sont considérées comme des communes unilingues⁴⁶. Dans ces communes, la langue autochtone est ainsi la seule langue officielle de la commune (cf. art. 16 al. 2). Par ailleurs, les communes ayant une proportion d'au moins 20 % de leur population appartenant à une communauté linguistique autochtone (minoritaire) sont considérées comme communes bilingues,

⁴² On renonce ici au critère des taux différenciés suivant la taille des communes (Guggenheim, ci-dessus).

⁴³ ATF 106 Ia 299 ; JdT 1982 I 230. Cf. en particulier le considérant 2 b) cc).

⁴⁴ ATF 106 Ia 299 ; JdT 1982 I 230. Cf. en particulier les considérants 2 b) bb) et 2 b) cc).

⁴⁵ ATF non publié du 22 janvier 1997 (2P.211/1996) Cressier ; cf. n. 17

⁴⁶ Cette règle des « 40 % », qui a fait l'objet d'intenses débats au Grand Conseil du canton des Grisons, a finalement été adoptée par le parlement cantonal à une courte majorité de 55 contre 44 voix (cf. GRP 2006/2007 p. 519 ss). Le Message du Conseil d'Etat prévoyait une proportion de 50 % (cf. Message du 16 mai 2006, Heft Nr 2/2006-2007, pp. 73-175, en particulier pp. 105-106 ad art. 16)

voire plurilingues. Dans ces communes, la langue autochtone minoritaire est l'une des langues officielles de la commune (art. 16 al. 2)⁴⁷.

De même, et toujours dans la même optique, peut-on citer l'article 49 al. 1 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979, lequel prévoit également un critère numérique relatif à la minorité linguistique, ceci en ces termes : « [...] : en ce qui concerne les communes où l'on parle deux langues, il faut choisir la langue parlée par la majorité des habitants. Si le nom d'une localité est écrit différemment dans deux langues, l'avers du panneau de la localité portera les deux orthographies, dans la mesure où la minorité linguistique représente **au moins 30 %** des habitants ».

Il s'agit aussi de rappeler que le constituant Ambros Lüthi, auteur de la proposition d'article 6 al. 2 Cst en définitive adopté par la Constituante, a exhorté, sur le principe, à **renoncer à tout pourcentage** pour définir une « minorité autochtone importante » car selon lui, **le souhait démocratiquement exprimé de la majeure partie de la population est plus important que le pourcentage exact de la minorité linguistique**. Il estime en revanche que comme on ne peut pas attendre des communes qu'elles tiennent compte elles-mêmes d'une majorité qualifiée lors de modifications des langues officielles, cette exigence doit être fixée au niveau cantonal ; il conviendrait alors que la loi prévoie **une majorité qualifiée des votants pour modifier une pratique actuelle de l'utilisation des langues officielles**⁴⁸.

Cela ne l'empêche toutefois pas d'avancer quand même, dans la même contribution, un pourcentage pour définir une « minorité autochtone importante ». En prenant Morat comme référence, il pose la définition suivante de la minorité autochtone pouvant encore être considérée comme « importante » : « **Dans le canton de Fribourg, nous considérons qu'une minorité linguistique ancestrale est importante si, lors des recensements des cinquante dernières années, sa part n'a jamais été sensiblement inférieure à la limite des 15%** ».

En définitive, et au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat remarque que la fixation d'un critère numérique est une notion a priori nécessaire, certes, pour aider à respecter notamment le principe de territorialité. *Il n'entend toutefois pas accorder au critère numérique une importance disproportionnée, car ce seul critère est réducteur par rapport à la problématique posée, diffus selon les autorités et les experts, et pourrait en définitive conduire à l'impossibilité de trouver le consensus nécessaire au développement du bilinguisme de notre canton, ce dernier étant à l'évidence utile pour assurer une paix des langues sur le long terme.* Cela aurait enfin pour conséquence finale que le principe de territorialité ne serait toujours pas mis en œuvre, au préjudice de nos deux langues officielles cantonales.

Il convient ainsi, pour trouver une solution, de faire confiance aux populations des communes fribourgeoises et à leur longue expérience du compromis, en prévoyant des critères numériques, certes, mais volontairement bas. Les choix étant basés sur une formule potestative, cela leur permettra de fixer le territoire des langues conformément au principe de territorialité, mais de manière éclairée, pragmatique et consensuelle. Il s'agit aussi, dans ce même esprit, de favoriser le choix du bilinguisme aux communes qui entreront dans ces critères minimaux, pour (re)placer notre canton en tant que lieu incontournable du bilinguisme en Suisse. C'est aussi un des motifs pour lesquels le présent projet de loi prévoit des aides financières initiales pour les communes qui franchiront le pas, si elles en ont le droit, de se choisir deux langues officielles.

7.3.2 L'« importance historique » de la minorité linguistique, par le constat d'une pratique historique, stable sur un territoire donné depuis de nombreuses années

Au regard du texte clair de la Constitution, le Conseil d'Etat est convaincu que la notion d'« importance » ne peut pas se limiter au critère numérique. Le critère de l'importance historique d'une minorité sur un territoire donné est tout aussi essentiel afin d'assurer la mise en œuvre du principe de territorialité des langues ; **ce critère ne peut pas avoir**

⁴⁷ Il y a lieu de rappeler une nouvelle fois, à toutes fins utiles, que la situation dans le canton des Grisons est différente de celle prévalant dans le canton de Fribourg. Il s'agit dans le canton des Grisons de protéger des langues minoritaires qui le sont aussi au niveau Suisse. Dans le canton de Fribourg, par contre, il s'agit, suivant les points de vue, soit d'y protéger une langue cantonale minoritaire qui est majoritaire au niveau Suisse (l'allemand), ... soit d'y protéger une langue cantonale majoritaire qui est minoritaire au niveau Suisse (le français).

⁴⁸ Lüthi, in LeGes, 2004, p. 80

la seule qualité de « correctif » d'une proportion numérique, comme le suggèrent certains experts. Ainsi, dans certains cas, indépendamment du critère relatif à l'importance « numérique », faudrait-il faire appel à celui, tout aussi primordial, de l'importance « historique », ... et vice-versa.

L'importance historique d'une langue minoritaire peut être définie à travers plusieurs critères qui doivent tenir compte de son rôle dans la culture, la société et l'histoire de la région ou de la commune concerné-e. Les quelques critères suivants pourraient être pris en considération, afin de déterminer le critère de l'importance « historique » :

- > **Ancienneté et origine** : L'ancienneté de la présence de la langue dans la commune concernée et son lien avec son histoire ancienne peuvent témoigner d'une importance historique. Ainsi, une langue minoritaire ayant des racines profondes dans le territoire concerné pourrait être considérée comme historiquement significative.
- > **Influence culturelle et artistique** : L'impact de la langue minoritaire sur la culture de la commune concernée, y compris la littérature, la musique, les arts visuels et la tradition orale, peut jouer un rôle important dans son importance historique. Si la langue a contribué de manière significative au patrimoine culturel de la commune concernée, cela peut renforcer son statut historique.
- > **Identité régionale** : Si la langue minoritaire est étroitement liée à une commune et qu'elle y a joué un rôle dans la formation de son identité, cela peut être un indicateur de son importance historique. Elle peut avoir été utilisée comme moyen de maintenir et de transmettre les valeurs et les traditions de cette région.
- > **Rôle politique, administratif et social** : Si la langue minoritaire a été utilisée dans des contextes politiques et administratifs importants de l'histoire de la commune, comme la rédaction de règlements, de conventions, de discours politiques importants ou autres, elle pourrait être considérée comme historiquement significative en termes d'influence sur la gouvernance et la prise de décision. Il en est de même si elle a été utilisée dans des contextes religieux, associatifs ou sociaux spécifiques de l'histoire de la commune concernée.
- > **Coexistence avec l'autre langue** : Si la langue minoritaire a coexisté avec l'autre langue officielle du canton et a joué un rôle dans les relations interculturelles et l'harmonie linguistique, cela peut aussi être un élément important de son importance historique.
- > **Témoignage de l'évolution historique** : Si la langue majoritaire a conservé des éléments linguistiques, lexicaux ou grammaticaux anciens qui témoignent de l'évolution historique de la langue et du rôle de la langue minoritaire dans la société, cela peut renforcer la valeur historique de cette dernière.
- > **Efforts de préservation** : Si la langue minoritaire a fait l'objet d'efforts importants de préservation et d'enseignement au fil du temps, cela peut démontrer sa pertinence continue et son importance pour les générations actuelles et futures.

De tels critères devraient être appréhendés en ayant conscience qu'ils ne sont pas exclusifs, ne doivent pas tous être remplis, mais qu'ils peuvent se recouper. L'importance historique d'une langue minoritaire dans une commune peut ainsi résulter de la combinaison de plusieurs de ces facteurs. Chaque langue et chaque contexte sont uniques, il conviendra donc d'adopter une approche nuancée et multicritères pour évaluer l'importance historique d'une langue minoritaire.

8 Les statistiques de population dans les communes selon la langue

Quand bien même le critère de l'importance numérique n'est pas décisif, il doit être pris en compte. Il s'agit donc de s'appuyer sur des pourcentages de population établis selon une méthode éprouvée et rigoureuse. Les services fédéraux et cantonaux en charge de la statistique sont les sources les plus à même en mesure de délivrer de tels chiffres, ceci sur plusieurs années.

Sachant qu'une part importante de la population n'est ni de langue principale française, ni de langue principale allemande, il s'agit de définir les critères permettant d'établir ces statistiques. Reprenant en cela l'avis d'Ambros Lüthi, le Conseil d'Etat estime que seuls les habitants déclarés comme germanophones et/ou francophones doivent

être pris en compte, car seules les proportions relatives de ces deux groupes linguistiques nous intéressent dans le cas présent⁴⁹. Cela vaut d'autant plus, *si l'on suit en cela Augustin Macheret*⁵⁰, ou Joseph Voyame, que par définition le principe de territorialité repose sur une **logique d'adaptation et d'assimilation** des allophones⁵¹.

Enfin, force est d'admettre que la prise en compte d'autres langues entraînerait des distorsions qui rendraient la comparaison difficile, et il s'agit d'éviter une telle situation.

8.1 Situation passée et actuelle

Il est possible d'estimer la part de personnes selon la langue principale (resp. langue maternelle jusqu'en 1980) parmi la population résidante permanente dans les communes depuis 1970 (resp. population résidante jusqu'en 2000). Cela couvre donc une période de 50 ans. De 1970 à 2000, les données proviennent du Recensement fédéral de la population. Depuis 2010, les données sont basées sur le Relevé Structurel (RS) qui a remplacé le recensement. Dans ce relevé, un échantillon de la population (environ 7000 personnes par années) du canton est interrogée. Afin d'obtenir des résultats plus précis, un groupement de 5 années (2011-2015 et 2016-2020) a été effectué⁵². Toutefois, pour les communes de taille réduite, l'imprécision (mesurée par un intervalle de confiance) peut être relativement élevée. C'est notamment le cas si le Conseil d'Etat ou les communes souhaitent définir un seuil leur permettant de se doter de deux langues officielles et que les taux de francophones ou germanophones sont proches du seuil. Les résultats présentés ci-dessous se basent sur l'ensemble de la population résidante permanente, locuteur d'une des deux langues officielles⁵³. Le tableau 1 présente la part de personnes parlant le français et l'allemand par commune sur la période 1970-2020⁵⁴. On peut constater que dans la plupart des communes, la distribution est extrêmement claire, avec une large majorité, supérieur à 90% ou 95% de langue officielle majoritaire. Toutefois quelques communes proches de la frontière linguistique se distinguent.

Tableaux 1, Part de français et d'allemand par commune de 1970 à 2020

⁴⁹ Cf. Lüthi, in LeGes, p. 73, ch. 4.1, avis au demeurant également partagé par Antoine Geinoz dans son Rapport d'étude préalable « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues », mars 2007, p. 14, note de bas de page n°10.

⁵⁰ Et Joseph Voyame

⁵¹ Augustin Macheret, in Revue fribourgeoise de jurisprudence (RFJ), numéro spécial, 2005, p. 115

⁵² Par simplification dans le présent rapport, il sera considéré que le relevé 2011-2015 présente la situation en 2015, et celui de 2016-2020 la situation en 2020.

⁵³ Jusqu'en 2000, il s'agit de la population résidante. Dès 2010, dans le relevé structurel, les personnes peuvent indiquer plusieurs langues. L'analyse uniquement sur le français ou l'allemand permet de contrôler cet effet.

⁵⁴ Toutes les analyses se basent sur l'état des communes au 31.12.2022, soit 126 communes.

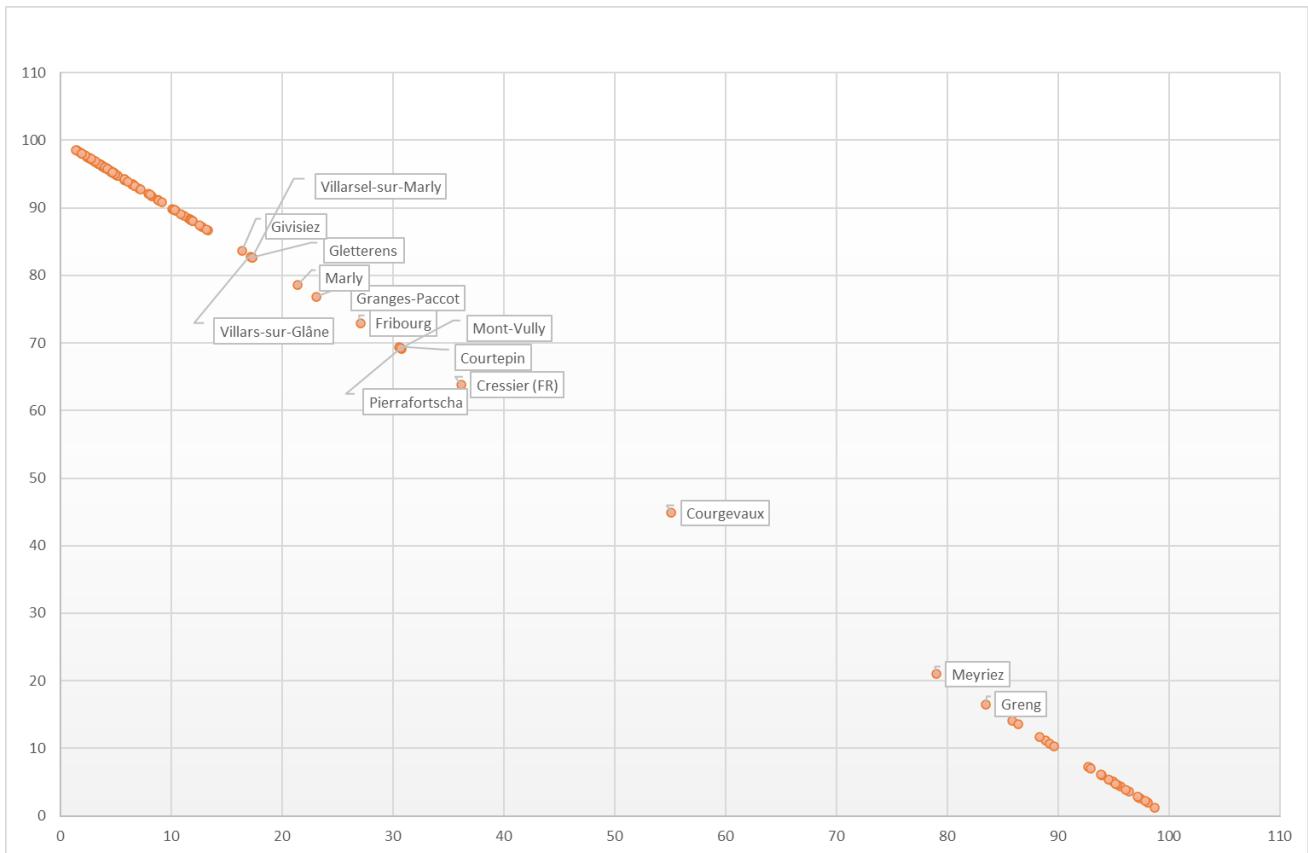
Population résidante par langue principale, de 1970 à 2020

Etat des communes au 31.12.2022

No de commune	Noms de communes	Recensement de la population										Relevé Structurel						
		Les personnes interrogées ne pouvaient mentionner qu'une seule langue principale		2000				2011/2015				2016/2020 (RS)						
		Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	
		En %	En %	En %	En %	En %	En %	In %	In %	En %	En %	En %	En %	En %	En %	En %	En %	
Total	Canton de Fribourg	35,0	65,0	34,5	65,5	32,7	67,3	31,6	68,4	29,2	70,8	27,5	72,5	27,5	72,5	27,5	72,5	
2006	Châtillon (FR)	6,2	93,8	17,3	82,7	9,8	90,2	11,6	88,4	11,3	88,1	13,0	87,0	13,0	87,0	13,0	87,0	
2011	Clay (FR)	3,3	96,7	5,4	94,6	5,2	94,8	3,3	96,1	5,6	94,4	4,6	95,4	4,6	95,4	4,6	95,4	
2016	Frégnier	1,6	98,4	2,2	97,8	1,8	96,3	2,1	97,9	4,0	96,0	4,1	95,9	4,1	95,9	4,1	95,9	
2022	Gleixens	5,7	94,3	18,8	80,9	15,0	85,0	26,5	73,5	29,3	70,1	15,9	84,1	15,9	84,1	15,9	84,1	
2025	Lully (FR)	5,0	95,0	7,6	92,4	9,5	91,5	6,0	94,0	5,2	94,8	7,0	93,0	7,0	93,0	7,0	93,0	
2027	Ménières	2,3	97,7	2,6	97,4	5,9	94,1	4,8	95,2	3,8	96,2	7,0	93,0	7,0	93,0	7,0	93,0	
2029	Montagny (FR)	7,7	92,3	7,6	92,4	6,2	93,8	5,3	94,7	8,1	91,9	5,3	94,7	5,3	94,7	5,3	94,7	
2035	Nuvilly	2,9	97,1	3,6	96,4	4,5	95,8	3,4	96,6	7,4	92,6	7,0	93,0	7,0	93,0	7,0	93,0	
2038	Prévondavaux	12,2	87,8	19,1	80,9	11,3	88,7	8,1	91,9	0,0	100,0	11,6	88,4	11,6	88,4	11,6	88,4	
2041	Saint-Aubin (FR)	7,5	92,5	7,4	92,6	7,3	92,7	6,4	93,6	11,3	88,7	7,6	92,4	7,6	92,4	7,6	92,4	
2043	Sévaz	3,0	97,0	8,1	91,9	4,8	95,2	6,5	93,5	8,5	91,5	4,4	95,6	4,4	95,6	4,4	95,6	
2044	Surpierre	5,8	94,2	5,9	94,1	6,1	93,9	5,8	94,2	5,8	94,2	5,1	94,9	5,1	94,9	5,1	94,9	
2045	Vallon	4,2	95,8	12,3	87,7	13,2	86,8	11,1	88,9	14,5	85,5	11,9	88,1	11,9	88,1	11,9	88,1	
2050	Les Montets	18,0	82,0	7,9	92,1	5,8	94,2	6,8	93,2	5,4	94,6	5,8	94,2	5,8	94,2	5,8	94,2	
2051	Delley-Portalban	3,2	96,8	7,0	93,0	6,8	93,2	12,5	87,5	16,5	83,5	19,4	80,6	19,4	80,6	19,4	80,6	
2053	Belmont-Broye	6,2	93,8	5,3	94,7	5,7	94,3	5,6	94,4	8,3	91,7	7,8	92,2	7,8	92,2	7,8	92,2	
2054	Estavayer	11,7	88,3	12,5	87,5	8,1	91,9	5,8	94,2	8,0	92,0	6,7	93,3	6,7	93,3	6,7	93,3	
2055	Chevres-Châbles	4,9	95,1	9,1	90,9	8,0	92,0	10,2	89,8	11,4	88,6	9,6	90,4	9,6	90,4	9,6	90,4	
2061	Auboranges	1,7	98,3	7,6	92,4	3,5	96,5	2,3	97,7	1,3	98,7	5,4	94,6	5,4	94,6	5,4	94,6	
2063	Billens-Hennens	2,7	97,3	2,2	97,8	2,4	97,6	2,4	97,6	3,1	96,9	3,6	96,4	3,6	96,4	3,6	96,4	
2066	Chapelle (Glâne)	1,7	98,3	2,3	97,7	3,9	96,1	6,6	93,4	4,3	95,7	3,7	96,3	3,7	96,3	3,7	96,3	
2067	Le Châtelard	0,8	99,2	0,6	99,4	1,3	98,7	0,6	99,4	9,8	90,2	5,7	94,3	5,7	94,3	5,7	94,3	
2068	Châtonnaye	1,9	98,1	2,1	97,9	7,2	92,8	8,8	91,2	4,0	96,0	5,3	94,7	5,3	94,7	5,3	94,7	
2072	Ecublens (FR)	3,7	96,3	5,0	95,0	2,2	97,8	2,8	97,2	4,3	95,7	1,1	98,9	1,1	98,9	1,1	98,9	
2079	Grangettes	0,8	99,2	1,9	98,1	3,2	96,8	0,6	99,4	1,1	98,9	7,7	92,3	7,7	92,3	7,7	92,3	
2086	Massonnens	1,6	98,4	2,8	97,2	3,2	96,8	1,8	98,2	4,8	95,2	6,4	93,6	6,4	93,6	6,4	93,6	
2087	Mézières (FR)	3,6	96,4	4,2	95,8	2,5	97,5	1,6	98,4	2,7	97,3	4,0	96,0	4,0	96,0	4,0	96,0	
2089	Montel (Glâne)	8,2	91,8	8,8	91,2	7,1	92,9	2,9	97,1	0,0	100,0	4,2	95,8	4,2	95,8	4,2	95,8	
2096	Romont (FR)	4,1	95,9	4,3	95,7	3,3	96,7	2,7	97,3	3,3	96,7	4,3	95,7	4,3	95,7	4,3	95,7	
2097	Rue	2,0	98,0	3,0	97,0	1,1	98,9	1,3	98,7	3,4	96,6	4,7	95,3	4,7	95,3	4,7	95,3	
2099	Siviriez	2,2	97,8	2,4	97,6	2,8	97,2	2,0	98,0	5,3	94,7	2,8	97,2	2,8	97,2	2,8	97,2	
2102	Ursy	1,5	98,5	2,5	97,5	2,5	97,5	1,8	98,2	3,6	96,4	2,9	97,1	2,9	97,1	2,9	97,1	
2113	Vuisternens-devant-Romont	3,3	96,7	2,2	97,8	2,3	97,7	2,5	97,5	3,8	96,2	3,5	96,5	3,5	96,5	3,5	96,5	
2114	Villorsonnens	11,2	88,8	3,0	97,0	4,2	95,8	2,8	97,2	4,0	96,0	3,4	96,6	3,4	96,6	3,4	96,6	
2115	Torny	4,6	95,4	8,7	91,3	5,9	94,1	4,8	95,2	5,9	94,1	5,0	95,0	5,0	95,0	5,0	95,0	
2117	Villaz	2,6	97,4	2,3	97,7	2,5	97,5	2,6	97,4	6,7	93,3	4,3	95,7	4,3	95,7	4,3	95,7	
2121	Haut-Intyamon	4,0	96,0	3,4	96,6	3,2	96,8	3,2	96,8	2,0	96,8	3,8	96,2	3,8	96,2	3,8	96,2	
2122	Pont-en-Ogoz	5,2	94,8	6,1	93,9	6,9	93,1	6,8	93,2	7,6	92,4	6,4	93,6	6,4	93,6	6,4	93,6	
2123	Botherens	3,7	96,3	6,6	93,4	5,1	94,9	4,0	96,0	4,9	95,1	5,1	93,8	5,1	93,8	5,1	93,8	
2124	Broc	3,8	96,2	3,7	96,3	3,3	96,7	2,9	97,1	5,7	94,3	3,6	96,4	3,6	96,4	3,6	96,4	
2125	Bulle	6,2	93,8	5,1	94,9	4,0	96,0	3,3	96,7	5,8	94,2	4,6	95,4	4,6	95,4	4,6	95,4	
2128	Châtel-sur-Montsalvens	1,1	98,5	1,1	98,5	1,1	98,5	1,1	98,5	1,1	98,5	1,1	98,5	1,1	98,5	1,1	98,5	
2129	Coubrès	2,9	97,1	3,4	96,5	4,8	95,2	4,2	96,5	3,0	97,0	3,6	96,4	3,6	96,4	3,6	96,4	
2130	Orsier	2,9	94,4	10,0	90,0	15,6	84,4	12,2	90,8	1,0	90,0	1,1	90,1	1,1	90,1	1,1	90,1	
2131	Echarlaz	6,0	94,0	3,2	98,8	5,1	94,9	3,4	96,6	2,0	98,0	3,7	98,3	3,7	98,3	3,7	98,3	
2134	Grandvillard	1,0	99,0	1,2	98,8	1,8	98,2	2,0	98,0	1,6	98,4	1,3	98,7	1,3	98,7	1,3	98,7	
2135	Gruyères	3,4	96,6	5,2	94,8	5,0	95,0	4,1	95,9	5,7	92,8	3,0	97,0	3,0	97,0	3,0	97,0	
2137	Hauteville	0,9	99,1	1,6	98,4	4,3	96,7	6,3	94,7	8,2	91,8	4,6	96,4	4,6	96,4	4,6	96,4	
2138	Jaun	95,5	4,5	94,0	6,0	92,5	7,5	90,1	9,9	81,3	18,7	79,6	20,4	82,3	20,4	82,3	20,4	82,3
2140	Marsens	9,2	90,8	8,5	91,5	4,0	96,0	3,6	96,4	6,4	93,6	3,3	96,7	3,3	96,7	3,3	96,7	
2143	Morlon	1,7	98,3	2,7	97,3	3,3	96,7	3,0	97,0	7,3	92,7	4,3	95,7	4,3	95,7	4,3	95,7	
2145	Le Pâquier (FR)	2,9	97,1	6,0	94,0	4,7	95,3	4,1	95,9	8,9	91,1	3,3	96,7	3,3	96,7	3,3	96,7	
2147	Pont-la-Ville	3,3	96,7	5,7	94,3	5,4	94,6	4,7	95,3	8,5	91,5	7,1	92,9	7,1	92,9	7,1	92,9	
2148	Riaz	3,5	96,5	5,0	95,0	3,4	96,6	3,5	96,5	8,5	91,5	4,3	95,7	4,3	95,7	4,3	95,7	
2149	La Roche	1,9	98,1	2,3	97,7	3,9	96,1	3,6	96,4	7,0	93,0	6,7	94,1	6,7	94,1	6,7	94,1	
2152	Sâles	1,6	98,4	1,8	98,2	1,9	98,1	1,6	98,4	2,9	97,1	2,2	97,8	2,2	97,8	2,2	97,8	
2153	Sorens	3,2	96,8	2,1	97,9	3,7	96,3	2,9	97,1	4,7	95,3	5,1	94,9	5,1	94,9	5,1	94,9	
2155	Vaulruz	0,3	99,7	1,0	99,0	2,0	98,0	2,4	97,6	3,7	96,3	0,8	99,2	0,8	99,2	0,8	99,2	
2160	Vuadens	1,7	98,3	2,2	97,8	2,9	97,1	2,0	98,0	3,9	96,1	3,8	96,2	3,8	96,2	3,8	96,2	
2162	Bas-Intyamon	1,2	98,8	2,1	97,9	1,5	98,5	2,2	97,8	2,2	97,8	2,6	97,4	2,6	97,4	2,6	97,4	
2163	Val-de-Charmey	5,7	94,3	7,3	92,7	8,6	91,4	8,1	91,9	9,4	90,6	9,4	90,6	9,4	90,6	9,4	90,6	
2173	Autigny	1,1	98,9	4,9	95,1	4,8	95,2	2,7	97,3									

Le graphique 1 indique la moyenne des parts des personnes dont la langue principale (resp. maternelle) est l'allemand ou le français sur la série 1970-2020. On constate que les seules communes dans lesquelles les deux langues officielles sont fortement représentées sur cette période sont Courgevaux, Cressier, Courtepin, Mont-Vully, Pierrafortscha et dans une moindre mesure Fribourg suivi de Granges-Paccot et Marly. On peut encore ajouter, parmi les communes majoritairement francophones, Gletterens, Villars-sur-Glâne, Givisiez et Villarsel-sur-Marly, ainsi que Meyriez et Greng parmi celles qui sont majoritairement germanophones.

Graphique 1 : Moyenne des parts de locuteurs en allemand (axe horizontal) et en français (axe vertical) sur la période 1970-2020



Source : OFS et Service de la statistique (Sstat)

8.2 Seuils et période prise en compte

Le recours à ces données pour mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles nécessite que la loi détermine un certain nombre de critères, en particulier le taux de locuteurs et locutrices minoritaires à prendre en considération et la période considérée. Du seul point de vue numérique, l'importance de la minorité linguistique dépend en effet du taux de locuteurs et locutrices. Le caractère autochtone également exigé par la Constitution sera lui déterminé par la durée de la présence de cette minorité.

La législation doit donc déterminer à partir de quel seuil une minorité linguistique doit être considérée comme importante (du point de vue numérique), et à partir de quelle durée de présence ininterrompue elle peut être considérée comme autochtone.

Deux options extrêmes peuvent être ainsi décrites : une option fixant le taux de locuteurs et locutrices minoritaires à au moins 30%, et la durée prise en compte aux 50 ans de statistiques disponibles. A l'inverse, l'autre option serait de retenir un taux de 10% et de ne prendre en compte que les dernières statistiques disponibles (2016-2020 cumulé).

Dans le premier cas (30% sur 50 ans), une seule commune fribourgeoise remplirait les conditions pour prétendre à deux langues officielles (0,8% des communes fribourgeoises) : la commune de Courgevaux, qui a compté une minorité linguistique supérieure à 30% sans interruption depuis 1970 (47% de germanophones en 1970, 48,9% en 1980, puis 44,9% de francophones en 1990, 34,8% en 2000, 41,6% en 2010 et 43,8% en 2020), comptant environ 1400 habitants (0,4% de la population fribourgeoise). Dans le second cas (10% en 2020), 32 communes pourraient prétendre à deux langues officielles (25%), représentant 126'000 habitants (38% de la population). A noter que ces projections ne tiennent pas compte du critère de contiguïté.

Pour le Conseil d'Etat, il est clair qu'aucune de ces deux options extrêmes n'est conforme à la Constitution, la première vidant de son sens l'art. 6 al. 3 qui prévoit la possibilité pour les communes d'avoir deux langues officielles, la seconde en violant le principe de territorialité en permettant des variations de la répartition traditionnelle des langues sur de courts laps de temps.

Les différentes options possibles peuvent être représentées dans le tableau à double entrée ci-dessous, qui indique pour chaque variante le nombre de communes et le nombre d'habitantes et d'habitants potentiellement concernés (toujours sans prendre en compte le critère restrictif de la contiguïté) :

	Dès 1970	Dès 1980	Dès 1990	Dès 2000	Dès 2015	Dès 2020
10%	10 communes	12 communes	12 communes	16 communes	27 communes	32 communes
	84'000 hab.	86'000 hab.	86'000 hab.	88'000 hab.	121'000 hab.	126'000 hab.
20%	3 communes	4 communes	4 communes	4 communes	7 communes	10 communes
	8'000 hab.	12'000 hab.	12'000 hab.	12'000 hab.	15'000 hab.	15'000 hab.
30%	1 communes	1 communes	1 communes	3 communes	3 communes	4 communes
	1'400 hab.	1'400 hab.	1'400 hab.	7'000 hab.	7'000 hab.	7'000 hab.

Le choix fait dans le présent projet est détaillé au commentaire de l'article 8 ci-dessous.

9 Le positionnement du canton en tant que référence du bilinguisme en Suisse et la promotion du bilinguisme

Elément essentiel et fondateur de notre canton, le bilinguisme représente un atout important, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il s'inscrit parfaitement dans la vocation fribourgeoise de canton pont et contribue au rayonnement de Fribourg au niveau national, aussi bien au niveau politique qu'économique. Il appartient donc à l'Etat d'encourager le bilinguisme, qu'il soit individuel ou qu'il soit institutionnel⁵⁵. C'est au demeurant une obligation constitutionnelle (art. 6 al. 4 Cst.) on le rappelle.

Le Conseil d'Etat redit ainsi sa conviction selon laquelle un élargissement le plus important possible de la notion de communes bilingues contribuera non seulement à remplacer le canton de Fribourg en tant que référence du bilinguisme en Suisse, mais aussi à réduire très fortement les tensions que pourrait créer une mise en œuvre « binaire » du principe de la territorialité des langues, en se limitant à promouvoir des communes « unilingues ». Cela aurait pour premier résultat d'aviver des tensions linguistiques ; cela aurait pour deuxième résultat de nier l'avis des experts en la matière selon lesquels le **principe de territorialité n'exclut pas un statut de commune bilingue** (N.B : choix de

⁵⁵ Réponse du Conseil d'Etat à la question Philippe Savoy « Bilinguisme et territorialité », 2017-CE-66

deux langues officielles ; cf. chapitre 5) C'est là aussi les motifs pour lesquels il propose, dans le présent projet de loi, de prévoir un cadre large afin de permettre aux communes qui remplissent les critères nécessaires à cet effet, de saisir l'occasion de se choisir deux langues officielles. La mise en œuvre de la présente loi ne sera ainsi pas un facteur de crispation, mais bien une opportunité de protéger le droit des Fribourgeoises et des Fribourgeois, quelle(s) que soi(en)t leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques⁵⁶.

Ainsi que le rappelle aussi Lüthi dans le chapitre « L'objectif est la paix des langues » de sa contribution, le bilinguisme a un grand potentiel dans le canton. Selon lui, on constate régulièrement que ce sont surtout les personnes qui ne maîtrisent guère la langue partenaire qui ont peur de l'autre groupe linguistique, et que à l'inverse, les personnes qui sont capables de parler les deux langues de manière appropriée ont généralement moins de craintes. Selon Lüthi, il est évident que le bilinguisme contribue à une meilleure compréhension de l'autre groupe linguistique ; **le bilinguisme ne limite en rien l'identité culturelle et linguistique, mais il favorise la paix linguistique**⁵⁷.

En définitive, il s'agit de se rappeler que depuis toujours, le canton de Fribourg est un Etat source de compromis par l'ouverture à l'autre culture. L'institution de communes dotées de deux langues officielles par les communes elles-mêmes en serait une nouvelle fois la parfaite illustration.

S'agissant de la nécessité de promouvoir le bilinguisme de la manière la plus active possible désormais, outre l'institution de communes qui pourraient adopter deux langues officielles, le Conseil d'Etat préconise dans le présent projet de loi l'institution d'un ou d'une délégué-e au bilinguisme, dont la fonction serait en quelques mots celle de centraliser, organiser et promouvoir les bonnes pratiques en termes de mixité de langues et de cultures, afin de promouvoir le bilinguisme et la compréhension interculturelle non seulement au sein de l'Etat de Fribourg, mais en collaboration avec les autres administrations publiques.

10 Commentaire des articles du projet

10.1 Partie générale

Article 1 But

L'article 1 de la loi expose les buts de la loi. Il s'agit en substance, comme le préambule de la loi le relève d'ailleurs, de concrétiser les art. 6 et 17 de la Constitution cantonale. Il est entendu que l'art. 6 al. 1, qui déclare le français et l'allemand en tant que langues officielles du canton de Fribourg est directement applicable ; il en est de même pour l'art. 17 al. 2 Cst. qui prévoit que celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix. Par souci d'exhaustivité et de clarté de la loi en la matière, ces principes sont toutefois précisés à l'art. 5 du projet, en précisant que les langues officielles **de l'Etat de Fribourg** sont le français et l'allemand.

Une des premières questions à résoudre lors de l'élaboration du présent projet de loi a été celle de définir son champ d'application. S'il est apparu d'emblée que la population (N.B : les **personnes, physiques mais aussi morales**) devait être la destinataire prioritaire des objectifs de la loi, il s'agissait en même temps de déterminer qui devait être leur interlocuteur principal, les seules notions de « commune » ou d'« Etat de Fribourg » apparaissant d'emblée trop réductrices. Ainsi, c'est finalement la formulation plus large de « collectivité publique cantonale et communale » qui est proposée. Cette formulation, qui dans la présente loi (voir l'art. 4) recouvre tant les entités de droit public « chargées de tâches publiques » que les entités de droit privé « chargées de tâches publiques » a été choisie car,

⁵⁶ Réponse du Conseil d'Etat à la question Philippe Savoy « Bilinguisme et territorialité », 2017-CE-66

⁵⁷ Cf. Lüthi, in LeGes, p. 68, ch. 2.

moyennant une définition propre à la présente loi, elle permet dans la plupart des articles du projet de recouvrir une réalité plus large que celle générique mais tout de même parfois trop précise par exemple d'« autorité », ou que celles souvent trop spécifiques de « commune », d'« association de commune », d'« établissement » ou autres. Cette formulation est définie à l'art. 4 du projet.

A noter en outre que la présente loi détermine les **droits** des personnes en matière linguistique, mais aussi leurs **obligations correspondantes** vis-à-vis des collectivités publiques.

Il s'agit bien on le rappelle, dans la présente loi, de renforcer la bonne entente entre les deux communautés linguistiques du canton, qui sont celle de langue allemande et celle de langue française. Ce choix ne signifie pas que les autres communautés linguistiques présentes dans le canton ne sont pas jugées importantes, mais le présent projet de loi doit régir la cohabitation des deux langues officielles du canton ; il n'a pas d'autre vocation.

Enfin, comme abordé sous le ch. 3.3, les langues officielles dont il s'agit sont bien le français et l'allemand à l'exclusion de leurs dialectes. La Constitution fédérale, de même que la Constitution cantonale, ne mentionnent pas expressément les dialectes, de sorte qu'il ne saurait être question d'institutionnaliser ou de favoriser leur utilisation en tant que langues officielles dans la présente loi. Cela irait d'ailleurs à l'encontre de la compréhension entre les communautés linguistiques que l'Etat doit favoriser en vertu des articles 70 al. 3 de la Constitution fédérale et de l'article 6 al. 4 de la Constitution cantonale. Ce sont donc bien le *français*, et non pas les « dialectes romands ou patois », et l'*allemand* « *Hochdeutsch ou Schriftdeutsch* » qui sont les langues qui doivent être utilisées dans les activités officielles dans le canton de Fribourg, ceci bien entendu sauf si les éventuels interlocuteurs ne voient aucun inconvénient à l'usage d'un dialecte français ou allemand.

Article 2 Objectifs

Les objectifs de la loi se comprennent par eux même. Ils ne nécessitent pas ici de commentaire particulier. Ces objectifs sont par ailleurs tous mis en œuvre et détaillés dans les articles qui suivent.

Article 3 Champ d'application

Le champ d'application de la loi comprend l'ensemble des entités chargées de tâches publiques, au niveau cantonal comme au niveau communal, par opposition aux personnes (physiques ou morales). L'idée est que la loi s'applique lorsque les « collectivités publiques » interagissent, soit entre elles, soit avec les personnes. L'article 3 liste les entités concernées de manière exhaustive. La loi les englobe ensuite sous le terme générique de « collectivités publiques » défini à l'article 4 (quand bien même ce terme est impropre s'agissant des établissements personnalisés et des délégataires de tâches publiques).

Ainsi la loi n'entend pas s'immiscer dans les questions de langues entre les « personnes », à savoir les relations dites « privées ». Les personnes physique ou morales, lorsque ces dernières n'entrent pas dans la notion de « collectivité publique » et/ou n'interagissent pas avec des « collectivités publiques », pourront évidemment continuer à interagir entre elles dans la langue ou les langues, officielles ou non, de leur choix.

Article 4 Définitions

Le présent article définit les notions jugées centrales en vue de l'*application* de la présente loi. Il ne reprend pas l'ensemble des « notions essentielles » pour comprendre la problématique des langues ; ces dernières sont traitées au chapitre 3 du présent rapport explicatif.

Concernant la lettre a) il est renvoyé au chapitre 3 précité.

La lettre b) définit ce que sont les **collectivités publiques cantonales** au sens du présent projet de loi :

- En ce qui concerne la let. b) ch. 1, il s'agit des unités administratives de l'Etat de Fribourg, qu'elles soient rattachées ou subordonnées. On fait là référence à des notions d'ores et déjà définies, prévues dans la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1 ; ci-après :

LOCEA) et sa législation d'exécution, notamment l'Ordonnance désignant les unités administratives de Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13).

- S'agissant de la lettre b) ch. 2, relative aux établissements cantonaux personnalisés, il s'agit de ceux créés ou qui existent sur la base d'une loi cantonale, laquelle leur donne la personnalité morale de droit public ou privé (cf. art. 54 al. 3 Cst. fr). A noter que certains de ces établissements personnalisés entrent généralement *simultanément* dans la catégorie des unités administratives rattachées citée sous le ch. 1 (p. ex : l'Université ; l'OCN ; l'EDFR ; l'ECPF ; l'HFR ; la CPPEF ; SANIMA ; l'ECAB ; Grangeneuve, etc...).
- En ce qui concerne la let. b) ch. 3, il s'agit des personnes morales, en principe de droit privé, auxquelles des tâches publiques sont déléguées en application de la Constitution cantonale (les « tiers » en application de l'art. 54 Cst. fr) et d'une loi d'application.). Vu les enjeux et la nécessité de demeurer pragmatiques, de tels délégataires sont soumis à des règles spéciales dans la présente loi (cf. art. 6 al. 2).

La lettre c) définit ce que sont les **collectivités publiques communales** au sens du présent projet de loi :

- En ce qui concerne la let. c) ch. 1, il s'agit d'abord des communes au sens de la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1).
- S'agissant de la lettre c) ch. 2, relative aux établissements communaux personnalisés, il s'agit de ceux créés ou qui existent sur la base d'un règlement communal, lequel leur donne la personnalité morale de droit public ou privé (cf. art. 54 al. 3 Cst. fr ; art. 5a al. 3 ou al. 4 LCo). A noter que vu que certains établissements communaux peuvent avoir des activités régionales, ils sont soumis à des règles spéciales dans la présente loi (cf. art. 15) ;
- La let. c) ch. 3, fait référence aux associations de communes au sens de la LCo ;
- La let. c) ch. 4 fait référence aux bourgeoisies au sens des articles 104ss LCo ;
- Enfin, en ce qui concerne la let. c) ch. 5, il s'agit des personnes morales en principe de droit privé, auxquelles des tâches publiques sont déléguées en application de l'art. 54 Cst. fr (N.B : les « tiers »), de l'art. 5a al. 1 LCo et d'un règlement communal (ou un règlement adopté par une association de communes, par assimilation). Encore une fois, au vu des enjeux au niveau communal et parfois régional, de tels délégataires sont soumis à des règles spéciales dans la présente loi (cf. art. 15).

Comme relevé précédemment (cf. commentaire de l'art. 3), les termes « collectivités publiques » sont ici utilisés pour désigner les établissements personnalisés et les délégataires de tâches publiques (cantonaux et communaux) par souci de commodité et de clarté dans le texte, quand bien même ces deux catégories ne sont pas, stricto sensu des « collectivités publiques » au sens général.

La lettre d) a pour objectif de clarifier le mieux possible une difficulté pratique rencontrée s'agissant des statistiques disponibles. En effet, les services en charge des statistiques ne sont en possession de données fiables en ce qui concerne la composition de la population selon sa langue que depuis 1970, à savoir il y a à ce jour un peu plus de 50 ans. Toutefois, il n'y a eu des recensements fédéraux décennaux qu'entre les années 1970 et 2000, puis plus aucun relevé entre les années 2000 et 2010. Depuis 2011, nous disposons de Relevés structurels groupés sur 5 ans. Etant entendu qu'il semblerait *a priori* un peu court de ne s'appuyer que sur les Relevés structurels, qui ne couvrent à ce jour que 15 ans (soit même pas une génération), il faut choisir une période de statistiques plus longue. Or, en rallongeant cette période à 25 ans, le résultat serait concrètement le même, vu l'indisponibilité des statistiques entre 2000 et 2010. Par ailleurs, il n'existe pas de statistiques annuelles en la matière. C'est le motif pour lequel le présent article définit aux ch. 1 et 2 de la lettre d) comment doit être fait le calcul lorsqu'il s'agira concrètement d'utiliser les « **statistiques disponibles depuis les vingt-cinq dernières années** ». Concrètement, le système proposé est le suivant :

- Let. d) ch. 1 : Il faut d'abord déterminer l'année à partir de laquelle on décompte les 25 ans. Il est proposé de réaliser ce calcul à partir de l'année prévue pour la votation.
- Let. d) ch. 2 : Vu la problématique évoquée plus haut s'agissant, en tout cas en 2024, de la disponibilité de statistiques sur 25 ans, il est nécessaire de trouver une solution permettant de couvrir le mieux possible une durée jugée suffisante. C'est le motif pour lequel il est proposé que la période couverte par les statistiques soit la plus proche possible de vingt-cinq ans, sans lui être inférieure. Par exemple, si les votes devaient avoir

lieu en 2024, les statistiques pertinentes à prendre en compte seraient les relevés structurels des années 2011 à 2020 ainsi que les recensements fédéraux décennaux allant de 1990 à 2000.

A noter que dans le cas où plusieurs années après le choix initial de sa ou de ses langue-s officielle-s (cf. dispositions transitoires, art. 26), une commune devait remettre son choix en question, cette difficulté devrait s'atténuer avec le temps. Ce ne sera toutefois qu'à partir de 2036, à savoir dès que le recensement structurel 2031 -2035 sera disponible (2011 + 25).

Les *motifs* pour lesquels la durée des « vingt-cinq dernières années » est proposée sont exposés dans le commentaire relatif à l'article 8.

10.2 Langues officielles des collectivités publiques cantonales

Article 5 *Etat de Fribourg*

Comme indiqué à l'article 1, il est important de préciser que les langues officielles du canton, le français et l'allemand selon l'article 6 alinéa 1 de la Constitution fribourgeoise, sont effectivement reconnues comme langues officielles de l'Etat de Fribourg.

A noter que l'Etat de Fribourg agit au travers de ses unités administratives, y compris les établissements personnalisés. En tant que personnes morales de droit public rattachées à l'Etat, de tels établissements doivent manifestement offrir leurs prestations dans les deux langues officielles de l'Etat.

Article 6 *Délégataires de tâches publiques cantonales*

S'agissant des délégataires de tâches de droit public cantonales, il est proposé de laisser la place à la liberté contractuelle. L'idée est ici d'éviter de créer des entraves dans le choix de tels délégataire, ce qui serait le cas s'il devait être prévu, comme pour les établissements cantonaux, que les délégataires doivent aussi être en mesure de délivrer leurs prestations dans les deux langues ; il n'est en effet pas exclu que de tels délégataires doivent, dans les faits, parfois ne s'exprimer qu'en allemand ou qu'en français dans le cadre de leurs activités. Ce sera en particulier le cas lorsqu'ils ne sont pas des « autorités délégataires » et/ou déploient pas leurs activités sur l'ensemble du canton (cf. art. 17 al. 2 Cst.). La liberté contractuelle permettra d'éviter de créer par la loi des situations schématiques, ce qui se traduirait dans les faits en des entraves sur le choix des délégataires uniquement pour des questions de langue. Il s'agit donc ici, en quelques mots, de faire place au pragmatisme, en laissant aux parties à la relation contractuelle la possibilité de négocier certaines prestations, donc de définir elles-mêmes leurs règles de fonctionnement. Comme évoqué précédemment, l'art. 17 al. 2 Cst. demeure bien entendu applicable si ledit délégataire exerce des tâches « d'autorité » et le fait sur l'ensemble du territoire cantonal.

10.3 Langues officielles des collectivités publiques communales

A titre préliminaire, il est souligné qu'à l'heure actuelle, aucune collectivité publique communale, si ce n'est peut-être la commune de Courtepin, n'a formellement défini sa ou ses langues officielles. Les articles 7 à 16 sont pensés et rédigés non pas dans une optique « actuelle », mais dans une optique à court, moyen, long, voire très long terme, selon laquelle, lorsqu'il s'agira de les mettre en œuvre, la ou les langue-s officielle-s initiale-s des communes aura préalablement été définie (cf. art. 26 et suivants). Il s'agit en effet de tenir compte du fait que si le principe de territorialité permet de poser à un « **instant T** » le territoire linguistique d'une population, il ne sera jamais à même

d'annihiler, sur le long terme tout déplacement concret des « populations linguistiques ». Il s'agit, par les articles 7 à 16, de tenir compte de cette réalité.

La détermination initiale de la ou des langue-s officielle-s fait l'objet de dispositions transitoires, auxquelles il est expressément renvoyé, ceci afin de saisir ensuite pleinement la portée des articles 7 à 16.

Article 7 Communes

Le présent article ne fait que redire, dans la loi, les choix qui s'offrent aux communes en matière de langue-s officielle-s, ceci en application de l'art. 6 al. 3 de la Constitution du canton de Fribourg.

L'alinéa 2 permet de donner la publicité nécessaire à la ou les langue-s officielle-s de chaque commune. Le terme « constate » confirme par ailleurs que la ou les langue-s officielle-s des communes est déterminée soit par les communes elles-mêmes, soit exceptionnellement à titre initial, *ex lege* par le biais de l'art. 26 al. 4 du présent projet.

Article 8 Communes – Droit de se doter de deux langues officielles

Comme relevé en introduction du présent chapitre, le présent article doit être lu et compris comme étant mis en application par des communes qui auront déjà déterminé leur-s langue-s officielle-s en application de l'art. 26. Il s'agit, par cet article 8, de déterminer les conditions auxquelles une commune qui ne compterait qu'une seule langue officielle (cas traité par l'article 10 ci-après) aurait le droit de se doter d'une deuxième langue officielle ; le présent projet de loi ne prévoit aucune obligation pour les communes qui remplissent les conditions posées à l'article 8 de se doter de deux langues officielles. Il s'agit bien là, on le rappelle, si les conditions sont remplies, d'une faculté, d'un droit pour la population de la commune de faire son choix à cet égard, en pleine autonomie.

Il s'agit donc dans cet article de concrétiser l'art. 6 al. 2 et al. 3 de la Constitution cantonale, qui prévoit que des communes peuvent compter deux langues officielles, si :

- a) en application de l'art. 6 al. 3 Cst, elle comprend une minorité linguistique autochtone importante et si
- b) en application de l'art. 6 al. 2 Cst, elle est contiguë-e à une commune qui compte deux langues officielles ou dont la langue officielle correspond à sa propre minorité linguistique.

- En ce qui concerne l'art. 8 al. 1 let. b) d'abord, comme cela a été abondamment commenté dans la partie générale du présent rapport explicatif, la notion de contiguïté permet de tracer ce qui est couramment appelé, « la zone de contact des langues ». Cette notion de contiguïté permet de déterminer officiellement dans le canton une zone germanophone, éventuellement suivie d'une zone francophone et germanophone, puis une zone francophone. Elle permet aussi d'éviter des « poches linguistiques » à l'intérieur du canton. En d'autres termes donc, elle contribue à réaliser sur le terrain le principe de territorialité des langues. La détermination initiale de la langue officielle, prévue dans les dispositions transitoires, permettra de matérialiser cette notion de contiguïté. Il s'agit de rappeler que la **notion de contiguïté** fait référence à deux « choses », ici ce sont deux territoires qui se touchent. Dès lors que le canton de Fribourg est parsemé de nombreux lacs et cours d'eau, il est précisé à toutes fins utiles que la contiguïté des communes se constatera tout simplement en fonction des limites administratives des communes concernées, telles qu'elles apparaissent sur le portail cartographique du canton de Fribourg, et non pas en fonction de la présence, ou non, de voies de communication routières ou ferrées entre les communes concernées. Ces limites administratives seront ainsi prises en compte pour juger de la contiguïté, que ces limites se situent sur la terre ferme, dans la montagne, dans des lacs, ou soient matérialisées par des cours d'eau. Par ailleurs, pour tenir compte aussi des enclaves et afin d'assurer dans le même temps une continuité intercantionale en matière linguistique, ce même principe de contiguïté s'appliquera, cas échéant, par rapport à des territoires propriété des cantons voisins.

-
- En ce qui concerne la mise en œuvre l'art. 8 al. 1 let. a)⁵⁸, la notion de « minorité linguistique autochtone importante » est définie à l'art. 8 al. 2.

Les notions posées à l'art. 8 al. 2 ont été abondamment commentées dans le présent rapport explicatif, tout particulièrement sous le ch. 7.3. En substance, comme relevé, il est considéré que la notion d'importance se rapporte non seulement au critère numérique (ch. 7.3.1), mais aussi à un critère historique (ch. 7.3.2). Ces deux critères sont **alternatifs**. Ainsi :

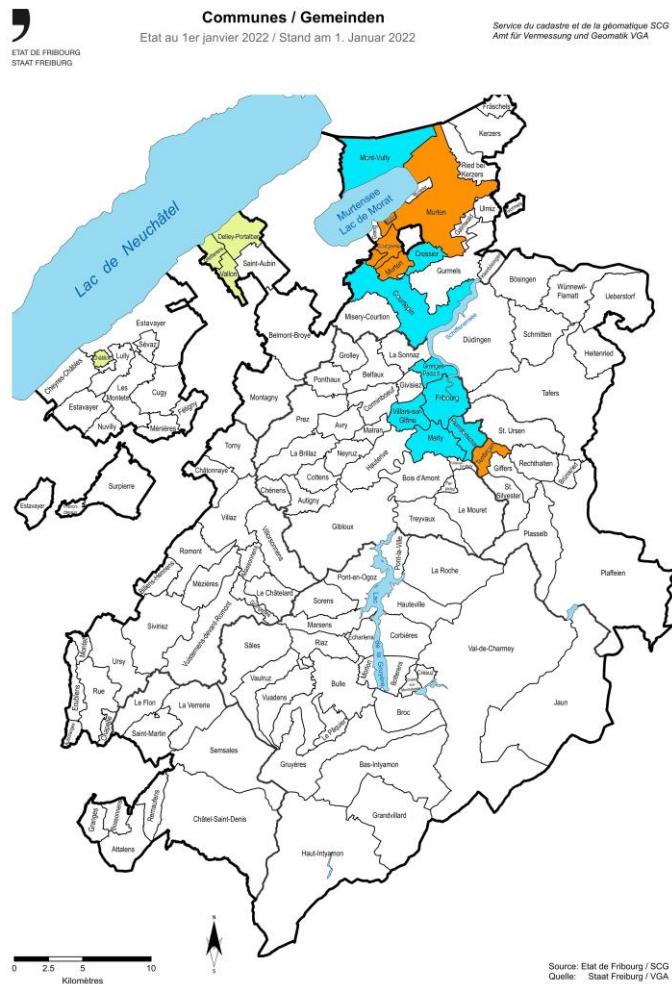
- L'art. 8 al. 2 let. a : Il s'agit dans cet alinéa de définir une proportion **numérique** de la population autochtone s'exprimant dans l'autre langue officielle, ceci au sens des explications données sous le ch. 7.3.1 du présent rapport (critère de l'importance **numérique**). La proposition consiste à fixer cette proportion à plus de 10% dans chacune des « statistiques disponibles depuis les vingt-cinq dernières années ». La durée de vingt-cinq ans quant à elle, elle correspond à une génération environ. **Accolée à un critère numérique de 10%, elle permet de l'avis du Conseil d'Etat de déterminer une minorité autochtone (*et non pas de passage*) importante.** Les explications relatives à la notion de « statistiques disponibles depuis les vingt-cinq dernières années » figurent au commentaire relatif à l'art. 4 al. 1 let. d.

Comme relevé à la fin du ch. 7.3.1 du présent rapport, il convient de faire confiance aux populations des communes fribourgeoises et à leur longue expérience du compromis, en prévoyant des critères numériques, certes, mais volontairement bas. Celui de 10% proposé leur permettra de fixer le territoire des langues conformément au principe de territorialité, mais de manière éclairée, pragmatique et consensuelle. On parle là du *consensus social* nécessaire à cet effet (cf. ch. 7 du présent rapport). Il s'agit aussi, dans ce même esprit, de favoriser le choix de deux langues officielles aux communes qui entreront dans ces critères minimaux, ceci pour (re)placer notre canton en tant que lieu incontournable du bilinguisme en Suisse. C'est aussi un des motifs pour lesquels le présent projet de loi, à son chapitre 6, prévoit des aides financières initiales pour les communes qui franchiront le pas de se choisir deux langues officielles. Pour mémoire enfin, pourtant expressément appelée à décider à ce sujet, la Constituante avait refusé d'inscrire un seuil numérique à l'art. 6 de la Constitution. Était-ce parce qu'elle ne voulait pas mettre de seuil, ou était-ce parce qu'il semblait difficile d'arriver à un consensus sur la hauteur d'un seuil ?

La solution retenue ici permet, aux yeux du Conseil d'Etat, de poser les territoires linguistiques et de reconnaître l'importance du bilinguisme de notre canton, tout en garantissant que l'éventuelle évolution de la répartition linguistique demeure possible sur la durée. Comme indiqué dans le tableau du paragraphe 8.2, 16 communes rempliraient aujourd'hui les conditions pour se choisir deux langues officielles, soit environ 90'000 habitants⁵⁹. Parmi elles toutefois figurent 4 communes broyardes (Châtillon, Delley-Portalban, Gletterens et Vallon, en jaune dans la carte ci-dessous), à majorité francophone, qui n'ont aucune commune voisine à majorité germanophone et qui ne remplissent donc pas le critère de la contiguïté. Ainsi, selon le présent projet, 12 communes pourraient proposer à leur population d'adopter deux langues officielles. Il s'agit de 4 communes à majorité germanophone (Courgevaux, Meyriez, Morat et Tentlingen, en orange dans la carte ci-dessous) et 8 communes francophones (Fribourg, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne, Courtepin, Cressier et Mont-Vully, en bleu dans la carte ci-dessous). Au 31 décembre 2022, ces 12 communes accueillaient 86'366 habitantes et habitants (soit 25,8% de la population légale totale du canton).

⁵⁸ Soit en d'autres termes de l'art. 6 al. 3 Cst. fr

⁵⁹ Selon l'Ordonnance indiquant les effectifs au 31 décembre 2022 de la population dite légale des communes du canton de Fribourg



Le Conseil d'Etat estime que cette solution est conforme aux conditions imposées par la Constitution pour qu'une commune ait deux langues officielles. Il constate que les communes concernées sont bien situées à la limite des deux zones linguistiques traditionnelles.

- L'art. 8 al. 2 let. b : Il s'agit dans cet alinéa de définir le critère de l'importance historique, ceci au sens des explications données sous le ch. 7.3.2 du présent rapport. Ce critère est tout aussi important que le critère numérique ; il fait en revanche grandement appel à l'appréciation car il n'est pas accolé à un critère numérique. C'est pourquoi dans ce cas une durée de stabilité de 50 ans, ici aussi à compter à partir de la date du scrutin envisagé, est proposée. En effet, une telle durée représente environ deux générations, le temps estimé nécessaire pour poser une pratique historique stable, autrement dit, une pratique devenue « autochtone », sans l'appui d'un critère numérique. Les critères qui permettront de déterminer une pratique historique stable durant ces 50 ans au moins sont exposés en détail sous le ch. 7.3.2. Il s'agira, cas échéant, de s'y référer.

En l'état, indépendamment de la proportion numérique de leurs minorités linguistiques, condition alternative on le rappelle, on peut présumer que les communes de Morat/Murten et Fribourg/Freiburg en tout cas remplissent la condition posée à la lettre b). Cela vaut d'autant plus qu'elles sont manifestement contigües à des communes susceptibles de se choisir deux langues officielles ou dont la langue officielle devrait correspondre à leur propre minorité linguistique. Il leur appartient toutefois, souverainement, de faire leur choix. A cet égard d'ailleurs, le Conseil d'Etat relève que selon son appréciation, le fait que la Constitution cantonale relève à son article 2 al. 2 que la capitale de notre canton est « *la ville de Fribourg, Freiburg en*

allemand », ne signifie pas que celle-ci devrait obligatoirement être dotée de deux langues officielles. Il s'agit là uniquement de la *dénomination officielle* de la capitale, mais tout de même d'une dénomination officielle qui met clairement en évidence un indice selon lequel les deux langues officielles s'y côtoient depuis très longtemps.

Article 9 Communes – Détermination de la proportion d'une communauté linguistique

La mise en œuvre de la présente loi sous l'angle du critère de l'importance « numérique » doit être assurée par des sources sûres et qui permettent de remonter dans le temps, ceci pour les motifs expliqués dans la partie générale du présent rapport explicatif.

Ce sont donc bien des statistiques auxquelles il s'agit de recourir en vue de la mise en œuvre de la présente loi. Pour qu'elles soient fiables, elles doivent provenir de sources sûres et certifiées. A l'heure actuelle, ces sources sont établies.

En application de l'article 9, l'estimation de la part de locuteurs des langues principales (FR et DE) se fera par commune pour la population résidante permanente vivant dans les ménages privés. Il s'agit de préciser à cet égard qu'il existe 6 relevés allant de 1970 à 2020. Sur la période 1970-2000 (4 relevés), les analyses seront basées sur le recensement fédéral de la population (exhaustif) dans lequel une seule langue pouvait être choisie. Dans ces relevés, c'est le chiffre de la « population résidente » qui sera utilisé, par analogie à la notion de « population résidente permanente » utilisée à partir de 2000. De même, jusqu'en 1980, la notion de « langue maternelle » sera utilisée en lieu et place de celle de « langue principale » utilisée depuis.

Sur la période la plus récente (dès 2010), les résultats seront estimés sur la base du Relevé Structurel (RS, enquête sur la base d'un échantillon) « poolé » (groupé) en 5 années (soit deux relevés par tranches de cinq ans, à savoir 2011-2015 et 2016-2020, puis ainsi de suite) ; à noter que depuis les Relevés structurels, deux langues peuvent être indiquées.

Les autres langues, à savoir celles qui ne sont pas des langues officielles du canton, seront exclues de l'analyse.

C'est le Service cantonal en charge de la statistique qui fournira les statistiques requises.

Article 10 Communes – Introduction d'une deuxième langue officielle

En substance, l'article 10 concrétise l'objectif de la présente loi, qui consiste à laisser aux communes le maximum d'autonomie possible pour choisir leur-s langue-s officielle-s.

Pour mémoire, le présent article doit être compris dans la perspective selon laquelle les communes se seront déjà dotées d'une langue- officielle en application des dispositions transitoires.

L'art. 10 al. 1 est ainsi applicable dans le cas où la population d'une commune qui s'est choisie une seule langue officielle évolue jusqu'au point de remplir les conditions posées à l'art. 8, conditions qui permettent à une commune de se choisir deux langues officielles. *Cela consiste non pas à retirer un droit à la majorité linguistique, mais à octroyer un droit à la minorité linguistique.* Cette solution évolutive permet de préserver la frontière des langues en application du principe de la territorialité, sans toutefois faire fi des réalités du terrain et des déplacements de population qui continueront de toute façon à se réaliser. Cette solution permet ainsi, simultanément, de tenir compte du principe de la liberté de la langue, lequel est tout aussi important que celui de la territorialité.

L'art. 10 al. 1 *in fine* a pour fonction de préciser qui ou ce qui doit provoquer le vote aux urnes. C'est le Conseil communal ou les citoyennes ou citoyens de la commune qui provoquent un tel vote. A noter que la demande peut ainsi émaner des citoyens et citoyennes d'une commune qui n'est pas dotée d'un conseil général, contrairement au droit d'initiative communal réservé aux citoyens et citoyennes d'une commune qui en est dotée. Cette faculté, également prévue par exemple pour demander une fusion de commune, a été prévue tenant compte du caractère existentiel de la ou des langue(s) officielle(s) et donc de l'importance de laisser à la population la possibilité de

requérir un vote. Il est précisé à ce stade que pour qu'un tel vote puisse avoir lieu, les conditions posées à l'art. 8 pour son organisation doivent être remplies. Si tel n'est pas le cas, l'organisation dudit vote peut être contestée par le recours prévu au chapitre 8 du présent projet.

L'article 10 al. 2 prévoit que la ou les langues officielles de la commune soumise-s à votation sont considéré-e-s comme adopté-e-s lorsqu'elle ou elles ont été accepté-e-s par la majorité des personnes participant au scrutin, calculée sur le nombre de bulletins valables. Cette formulation est une reprise de l'art. 29 al. 1 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1), relatif aux « Résultats des votations ».

Article 11 Communes – Renonciation à une deuxième langue officielle

L'art. 11 traite de la question inverse, à savoir celle de l'abandon d'une des deux langues officielles dans une commune dans une commune qui s'en était choisies deux. *Il s'agit concrètement ici de retirer un droit à une catégorie « linguistique » de la population*, du fait encore une fois des éventuels mouvements de population. Il s'agit encore une fois de permettre de tenir compte de la réalité du terrain.

Comme pour l'introduction d'une deuxième langue officielle, c'est le Conseil communal ou les citoyennes ou citoyens de la commune (à ce sujet, voir le commentaire de l'article précédent) qui provoquent un tel vote. Il est précisé à ce stade que quand bien même les conditions posées à l'art. 8 pour que la commune puisse avoir deux langues officielles devaient encore être remplies, la commune peut y renoncer. En effet, on le rappelle, une commune « peut » se doter de deux langues officielles si elle remplit les conditions de l'art. 8 ; elle n'y est pas obligée.

Les conséquences d'une telle décision seraient toutefois très importantes pour la minorité concernée, car on lui retire un droit. C'est le motif pour lequel une telle décision de retrait est soumise non pas à une majorité simple, mais bien à une majorité qualifiée des deux tiers des votants, calculée sur le nombre de bulletins valables.

Pour ces mêmes raisons, l'abandon d'une des deux langues officielles ne sera pas « automatique », même si les conditions posées à l'art. 8 devaient ne plus être remplies. On relève d'ailleurs que le simple fait qu'une commune ait eu deux langues officielles semble garantir que la condition énoncée à l'art. 8 al. 2 let. b est bien remplie quelle que puisse être l'évolution numérique des deux communautés linguistiques. Quant au critère de contiguïté, il apparaît inacceptable qu'une commune s'étant choisi deux langues officielles se voit contrainte de renoncer à l'une d'entre elles en raison de la décision d'une commune voisine.

Article 12 Communes – Changement de langue officielle

L'art. 12 traite de la dernière situation envisageable, bien que certainement peu probable, selon laquelle la majorité linguistique changerait brusquement. Un basculement immédiat de la langue officielle provoquerait non seulement une perte de droit tout aussi immédiate pour une frange certainement encore importante de sa population, mais aussi une évolution particulièrement rapide de la frontière des langues, rapidité peut-être contraire au principe de la territorialité.

Il est ainsi prévu que dans un tel cas, la commune concernée doive passer d'abord par l'étape de l'introduction d'une deuxième langue officielle (application de l'art. 10). Ce n'est qu'ensuite, si les changements de population linguistique devaient se poursuivre, que la commune pourrait basculer sur une autre langue officielle, en application de l'art. 11.

Article 13 Fusion de communes

A l'article 13, l'idée est d'abord de poser les règles de principe en matière de langues. De ce fait, si la fusion concerne des communes qui ont la même langue officielle, la langue officielle est celle-ci. Si les langues officielles diffèrent, la commune fusionnée comptera deux langues officielles.

Toutefois, lorsque des communes de langue officielle différente envisagent de fusionner, il s'agit d'éviter que le présent « droit des langues officielles » ne se transforme en une entrave à la fusion en raison d'une règle trop rigide.

C'est le motif pour lequel le projet de loi prévoit que la Convention de fusion peut prévoir, dans un tel cas, une seule langue officielle. Afin néanmoins de promouvoir l'adoption lors de la fusion, par de telles communes, de deux langues officielles, l'art. 21 al 4 prévoit que « *Lorsqu'une commune dotée de deux langues officielles fusionne avec une commune qui ne compte qu'une seule langue officielle et se choisit deux langues officielles, une nouvelle aide financière au sens de l'alinéa 1 est versée. Le montant de l'aide prévu à l'alinéa 2 est calculé sur le chiffre de la population légale de l'ensemble des communes qui fusionnent, établi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi* ».

Enfin, dans le but d'éviter que le droit des langues soit un frein aux fusions de communes, la présente loi prévoit un mécanisme particulier lorsqu'en application de l'art. 13 al. 2 *in fine*, la nouvelle commune, issue de la fusion entre une commune dotée de deux langues officielles et une commune dotée d'une seule langue officielle, devient une nouvelle commune avec une seule langue officielle. Dans un tel cas, en application de l'art. 21 al. 5, la rétrocession de l'aide initialement versée n'est pas demandée.

Article 14 Associations de communes

S'agissant des associations de communes, il est proposé de renoncer à poser *une règle de principe* similaire à celle prévue pour les fusions de communes (art. 13 al. 1). L'idée est ici de laisser aux communes leur liberté conventionnelle y compris dans l'hypothèse où une commune d'une langue officielle différente de celle de toutes les autres communes membres de l'association serait forcée d'adhérer à une association.

Le projet prévoit toutefois que les associations de communes doivent tenir compte de manière appropriée de la situation linguistique de chaque commune membre. Cette notion juridique indéterminée peut être mise en œuvre par de nombreux canaux. On pense par exemple à s'assurer que les communications importantes, au moins, soient disponibles dans l'autre langue, de même que certaines documentations. On peut aussi penser à une représentation équitable des deux langues au sein des organes décisionnels, etc...

Enfin, il est à relever que les statuts de l'association de commune devront être approuvés par les conseils généraux ou les assemblées communales de toutes les communes membres, empêchant ainsi qu'une commune dont la langue officielle serait minoritaire se voit imposer contre son gré de participer à une association dont le statut linguistique ne lui conviendrait pas. Le cas d'une adhésion forcée demeure toutefois réservé.

L'art. 14 permet ainsi plusieurs cas de figure, d'une association dotée d'une seule langue officielle et ne communiquant que par elle à une association dotée de par ses statuts de deux langues officielles et se conformant à l'ensemble des devoirs en découlant (voir l'article 19) en passant par une association dotée de par ses statuts d'une seule langue officielle, mais acceptant l'utilisation de l'autre langue dans certaines circonstances, par elle déterminée.

Article 15 Etablissements communaux personnalisés et autres délégataires de tâches publiques communales

S'agissant des délégataires de tâches publiques ou d'établissement *communaux* personnalisés, il est là aussi proposé de laisser la place à la liberté contractuelle. L'idée est ici encore d'éviter de créer de entraves à des collaborations *entre les communes*.

S'agissant ici du niveau local, il est rappelé, à toutes fins utiles, que dans le cadre d'une relation de type contractuel, les deux parties sont en principe en position de négocier certaines prestations, donc de définir elles-mêmes leurs règles de fonctionnement. Le Conseil d'Etat part de l'idée que, s'agissant de la langue des établissements communaux personnalisés ou de l'accomplissement de tâches par des autres délégataires de tâches publiques communales, le dialogue ou la réglementation communale conduiront à trouver au cas par cas des solutions pragmatiques, qui d'une part permettront de tenir compte de manière appropriées de la situation linguistique des intervenants, et d'autre part aussi, de ne pas compliquer à l'extrême le recours à des délégataires de tâches publiques communales pour un seul motif linguistique.

Article 16 Bourgeoisies

Cet article signifie que le choix de la commune de sa ou ses langues officielles s'appliquera d'emblée et en plein à sa bourgeoisie.

10.4 Langues officielles des districts administratifs

Article 17 Districts administratifs

L'article 17 reprend *en substance* la solution prévue à l'art. 115 al. 2 de la loi du 31 mai 2010 sur la justice (RSF 130.1 ; ci-après : LJ) pour les procédures pénales et civiles devant les tribunaux. Cette solution était déjà la même lorsque les procédures civiles et pénales étaient encore régies par les anciens codes de procédure pénale et civile fribourgeois. Comme elle fonctionne pour les tribunaux de district (N.B : ou d'arrondissement), il semble adéquat de calquer cette même solution pour déterminer la langue des districts administratifs. Pour mémoire, les arrondissements judiciaires correspondent d'ailleurs aux districts administratifs (cf. art. 32 al. 2 LJ).

L'art. 17 al. 2 permet, hors procédures judiciaires, aux préfectures d'adopter des modes de fonctionnement dérogeant à cette solution pour tenir compte des minorités linguistiques existant dans leur district, cas échéant sur instructions du Conseil d'Etat ou de ses Directions (article 14 al. 2 de la loi sur les préfets). On pense ici essentiellement aux districts de la Gruyère et de la Sarine (par exemple : commune de Bellegarde / Jaun ; commune de Fribourg / Freiburg).

A noter que, conformément à l'art. 3 al. 3, la législation spéciale (par exemple s'agissant de l'état civil ou de la justice) est réservée.

10.5 Effets du statut linguistique

Remarque générale pour les art. 18 et 19

Dès lors qu'il serait vraisemblablement impossible de lister l'ensemble des effets d'un statut linguistique, le projet se limite à poser le principe selon lequel ce sont bien des « *activités* », qui plus est « *officielles* » de la collectivité publique qui doivent être réalisées dans une des langues officielles (art. 18) ou dans les deux langues officielles (art. 19).

- L'usage du terme « *officielles* » permet d'emblée de poser un principe ; on peut déduire de cette notion juridique indéterminée qu'est « *officiel* », quelque chose qui est reconnu, autorisé ou approuvé par une autorité compétente. Cela peut concerner des documents, des déclarations, des événements ou des statuts qui ont été validés de manière formelle. On peut résumer en relevant que c'est souvent quelque chose qui est considéré comme légitime ou conforme aux règles établies.
- L'usage du terme « *activité* » permet de compléter le concept : On peut en substance considérer que le terme « *activité* » se réfère à une action, un processus ou une série d'actions accomplies par une personne, un groupe ou une entité dans un certain contexte. Cela peut englober une variété d'actions, qu'elles soient par exemple physiques, intellectuelles ou professionnelles. En somme, une *activité* est une manifestation d'effort ou d'engagement dans une certaine action ou entreprise.

On peut donc déduire de ce qui précède que lorsque l'on parle d'une « *activité officielle* » aux articles 18 et 19, on se réfère à une action ou une entreprise qui est reconnue, autorisée ou approuvée de manière formelle par une autorité compétente. Cela implique que l'activité est légitime, conforme aux règles établies et souvent associée à un statut officiel. Les activités officielles peuvent inclure des procédures administratives, des événements sanctionnés par une autorité (N.B ou une collectivité publique), des documents certifiés, ou toute autre action qui a obtenu une validation officielle.

A noter encore que la **notion d'activité** a pour effet principal d'exclure de l'obligation posée aux articles 18 et 19 toute une série de situations. On pense ici à la question de savoir si par exemple, la **signalétique** des rues, des routes, ou des bâtiments officiels, à l'intérieur ou à l'extérieur, doivent être soumis aux règles de langue officielle (p. ex : signalétique dans les deux langues ou changement de langue officielle). Avec la notion d'activité, les collectivités publiques qui se doteront de deux langues officielles (ou qui en sont déjà dotées si on pense à l'Etat de Fribourg), n'auront pas l'obligation de traduire le nom de toutes les routes, rues et toute leur signalétique intérieure ou extérieure existante dans les deux langues ou de procéder de la sorte dès l'adoption d'une deuxième langue officielle. Elles auront, en revanche, la possibilité de le faire, la loi ne l'interdisant pas. Il en est de même en cas de changement de langue officielle.

Article 18 Principes Généraux – Collectivités publiques dont la langue officielle est le français ou l'allemand

L'article 18 pose les effets du choix d'une seule langue pour les « activités officielles ». Au regard des remarques générales ci-dessus, cet article se comprend par lui-même et ne nécessite pas d'explication particulière.

Il est cependant rappelé, à toutes fins utiles, que l'art. 18 s'adresse aux collectivités publiques cantonale et communales au sens de l'art. 4 al. 1 let. b) et let. c). On ne s'adresse pas ici seulement aux communes ou au canton, comme pourrait le penser un lecteur non averti.

S'agissant des associations de *communes*, des établissements *communaux* personnalisés et des autres délégataires de tâches publiques *communales*, la langue officielle est, on le rappelle, celle qui est fixée dans les statuts, les règlements d'organisation, les contrats de droit administratifs ou les actes de collaboration intercommunale. Il en est de même s'agissant des délégataires de tâches publiques *cantonales*.

Les échanges informels, donc ceux qui ne se font pas dans un but ou un cadre officiel, peuvent se réaliser dans la langue la plus adéquate en fonction des interlocuteurs en présence (donc pas forcément en français ou en allemand). On est ici, dans « l'inofficiel » immersés dans le principe de la liberté de la langue. La loi ne prévoit ainsi aucune procédure particulière pour régler cette pratique « inofficielle », étant entendu qu'elle relève de directives de la hiérarchie au sein de l'entité concernée.

Article 19 Principes Généraux – Collectivités publiques dont les langues officielles sont le français et l'allemand

L'article 19 expose ce qu'implique le choix de deux langues concernant les « activités officielles » de la collectivité publique concernée. Au regard des remarques générales ci-dessus, cet article se comprend par lui-même et ne nécessite pas d'explication particulière. Le principe posé à l'alinéa 1 est celui selon lequel toute « activité officielle » fournie par la collectivité publique doit pouvoir l'être dans les deux langues officielles. S'agissant des actes législatifs, il convient de relever que cette obligation porte non seulement sur leur publication dans les deux langues, mais également sur la phase d'adoption (consultation...). La loi ne porte pas non plus sur les documents à usage interne.

C'est à l'article 19 al. 2 que la distinction entre les notions de « bilinguisme individuel » et de « bilinguisme institutionnel » exposées aux chiffres 3.4 et 3.5 du présent rapport explicatif trouve l'essentiel de son sens. En effet, quand bien même le « bilinguisme individuel » de chacun est un objectif auquel la présente loi devrait contribuer à atteindre, on parle bien ici de la langue ou des langues des collectivités publiques. La notion, dans cet article, est donc bien celle du « bilinguisme institutionnel ». *Le bilinguisme institutionnel n'implique pas, pour une collectivité publique, la nécessité de disposer de personnel bilingue* on le rappelle. Elle doit simplement être en mesure d'assurer des prestations officielles dans les deux langues officielles, selon les besoins. C'est le motif pour lequel l'art. 19 al. 2 prévoit que dans le cadre des activités officielles exercées pour les collectivités publiques, chaque membre de son personnel ou de ses élu-e-s peut s'exprimer individuellement dans la langue officielle de son choix. Cela peut impliquer, en fonction des capacités linguistiques de chacun, que la collectivité publique prenne au cas par cas les

mesures organisationnelles (personne remplaçante, traduction, etc...) pour assurer un dialogue avec les personnes dans la ou les langues officielles requises.

A l'instar de ce qui est prévu à l'art. 18 al. 2, l'art. 18 al. 3 prévoit que les échanges informels, donc ceux qui ne se font pas dans un but ou dans un cadre officiel, peuvent se réaliser dans la langue la plus adéquate en fonction des interlocuteurs en présence (donc pas forcément en français ou en allemand). On est ici dans « l'inofficiel », soit hors cadre institutionnel au sens strict, et immergés dans le principe de la liberté de la langue.

Article 20 *Effet entre les collectivités publiques cantonales et communales*

L'article 20 prévoit que la langue officielle de chaque collectivité publique communale est celle que doivent, sauf accord contraire de la collectivité publique communale, utiliser les collectivités publiques cantonales à leur égard.

10.6 Promotion du bilinguisme

Article 21 *Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles*

En se dotant de deux langues officielles, les communes qui le pourront feront un pas très important en direction d'un véritable bilinguisme vécu, pour l'ensemble de leur population concernée, au niveau local. De tels efforts, qui permettront progressivement de placer ou de remplacer l'ensemble du canton sur la scène du bilinguisme à l'échelle nationale, doivent impérativement être soutenus.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose, à l'art. 21 al. 1, le versement d'une aide financière *unique* destinées à contribuer aux frais *initiaux* liés au statut bilingue. Que peuvent être ces frais initiaux ? Selon le Conseil d'Etat, de tels frais peuvent par exemple consister en ce qui suit :

- Des coûts administratifs pour mettre en place des processus de gestion bilingues ;
- Des coûts de traduction de documents officiels existants ;
- Des outils ou des technologies permettant de faciliter la communication bilingue (p. ex : des logiciels de traduction) ;
- Des coûts de formation ou de sensibilisation afin de faciliter d'emblée les interactions internes entre le personnel de langue allemande et celui de langue française et, à terme on l'espère, favoriser l'émergence d'un bilinguisme individuel.

L'art. 21 al. 2 propose de calquer le montant de l'aide et son calcul sur un système éprouvé, celui en vigueur pour le calcul de l'aide en cas de fusion de communes. C'est un calcul facile à effectuer, entré dans les habitudes et transparent.

L'article 21 al. 4 concerne le cas particulier d'une commune qui s'est dotée de deux langues officielles, donc qui aurait déjà reçu l'aide initiale, qui fusionne avec une commune qui ne compte qu'une seule langue officielle. Dans un tel cas, il est considéré que l'on est en présence d'une nouvelle commune, ce qui implique qu'elle a droit à l'aide initiale. Cette solution est proposée pour éviter le cas de figure prévu à l'art. 13 al. 2 *in fine*, à savoir qu'en cas de fusion de communes comprenant des communes de langues officielles différentes ou bilingues, la Convention de fusion ne se choisisse qu'une seule langue officielle pour la nouvelle commune⁶⁰. Comme il s'agit d'une aide initiale, le montant de l'aide prévue doit être calculé sur le chiffre de la population légale de l'ensemble des communes qui fusionnent (ou ont fusionné), établi au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'art. 21 al 5 traite d'un autre cas particulier, à savoir celui dans lequel une commune dotée de deux langues officielles renonce à ce statut pour un motif ou pour un autre, par exemple en cas de fusion en application de l'art. 13

⁶⁰ Ce qui serait autorisé

al. 2 *in fine* ou hors fusion en application de l'art. 11. Il est prévu que dans un tel cas, l'Etat renonce à la rétrocession de l'aide initiale versée.

Enfin, s'agissant d'une subvention, les autres règles applicables sont, comme il est d'usage, celles posées dans la législation sur les subventions (art. 21 al. 6).

Article 21b Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles - Procédure

L'article 21b précise la procédure à suivre pour obtenir le calcul de l'aide et son versement.

Article 22 Délégué-e cantonal-e au bilinguisme

Dans son rapport 2018-DIAF-24 du 21 avril 2020 sur le postulat 2017-GC-178 Thévoz Laurent/Rauber Thomas concernant la promotion du « *Label du bilinguisme* » dans l'administration cantonale, le Conseil d'Etat avait relevé qu'il étudierait la possibilité de désigner une personne déléguée au bilinguisme et dans quelle mesure cela permettrait, à l'échelle de l'Etat, de centraliser, organiser et promouvoir les bonnes pratiques en terme de mixité de langues et de cultures. Il avait relevé que la mise en place d'une telle fonction aurait indéniablement pour effet de promouvoir le bilinguisme individuel et la compréhension interculturelle, et que dans ce cadre, le ou la délégué-e cantonal-e au bilinguisme pourrait par exemple :

- a) conseiller et soutenir les Directions et la Chancellerie, leurs unités administratives et leur personnel sur les questions relatives au bilinguisme et les sensibiliser à ces questions ;
- b) collaborer avec les unités administratives cantonales et les autres administrations publiques et entretenir des relations avec des institutions externes qui s'occupent de bilinguisme ;
- c) représenter le canton de Fribourg dans les organismes qui s'occupent de la promotion du bilinguisme ;
- d) coordonner et proposer des objectifs de promotion du bilinguisme à l'échelle cantonale ;
- e) fixer des standards afin de garantir la mise en œuvre des droits découlant de la Constitution fribourgeoise ;
- f) informer régulièrement le public sur le domaine du bilinguisme ;
- g) participer aux tâches législatives en lien avec le bilinguisme.

Le présent article a pour objet d'instituer un ou une délégué-e au bilinguisme afin d'exercer des tâches de promotion du bilinguisme et de coordination des politiques sectorielles (cf. art. 23) en la matière. Les tâches proposées dans le projet de loi se rapprochent de celles qui avaient été listées dans le rapport 2018-DIAF-24 ; elles sont toutefois reformulées, précisées et parfois complétées en lien avec les objectifs posés dans la présente loi. Il lui appartiendra notamment de recenser les nombreuses initiatives déjà existantes et de collaborer étroitement avec les différentes instances chargées des questions de langues au sein de l'Etat de Fribourg.

10.7 Domaines réservés

Article 23

La présente loi a pour ambition de poser les règles linguistiques dites « de base » qui doivent être appliquées par et pour les collectivités publiques. Elle n'a pas pour objet de régler des domaines qui exigent souvent des solutions topiques, particulières, ou ciblées, tels par exemple la justice, la scolarité ou les marchés publics. De même, le présent projet de loi ne remet aucunement en question les diverses politiques de promotion des langues mises en place par et pour les domaines réservés.

Il est toutefois prévisible que l'adoption de la présente loi déploie au cas par cas indirectement et à terme, des effets sur les domaines réservés. Le cas échéant, l'on peut partir de l'idée que les lois spéciales y relatives, ou certaines pratiques, seront adaptées au nouveau contexte.

10.8 Voies de droit

Article 24 Recours contre les décisions

Cet article se comprend par lui-même et ne nécessite pas de commentaire particulier.

Il est précisé à toutes fins utiles que les données livrées par le Service en charge de la statistique (art. 9) ne sont que des éléments de fait et en aucun cas des décisions sujettes à recours.

Article 25 Recours contre les votations

Cet article se comprend par lui-même et ne nécessite là non plus pas de commentaire particulier. Il trouvera application, cas échéant, dans le cadre des processus d'initiative et de vote aux urnes.

10.9 Dispositions finales

Article 26 Droit transitoire – Première détermination de la ou des langue-s officielle-s des communes

Cet article pose les règles nécessaires et les délais à respecter afin que la ou les langues officielle-s « initiale-s » de chaque commune du canton soient enfin définies. Pour les communes qui souhaiteront se prononcer expressément à ce sujet, un délai pour ce faire est fixé au 1^{er} janvier 2028. Ce délai semble raisonnable, car le cas échéant, les données nécessaires et les faits utiles à une telle prise de décision sont d'ores et déjà accessibles. Le scrutin sera soit provoqué par le Conseil communal soit par la voie de l'initiative communale. A défaut d'avoir le droit de se doter de deux langues officielles dans cette phase transitoire (cf. alinéa 2), le vote aux urnes ne pourra porter que sur l'officialisation d'une seule langue.

L'alinéa 2 prévoit une règle spéciale concernant les communes qui souhaiteraient d'emblée se doter de deux langues officielles. Une règle spéciale est toutefois nécessaire à ce stade, car dans la phase de la détermination de la langue initiale des communes, la condition de la contiguïté n'est jamais formellement remplie. Ainsi :

- afin d'éviter qu'une commune se cherche la « contiguïté » nécessaire avec une commune voisine en refaisant son histoire linguistique en y cherchant des « reflets d'une pratique historique, stable depuis les cinquante dernières années » ce critère, prévu à l'art. 8 al. 2 let. b) ne pourra pas être appliqué. Seuls des critères « numériques », établis par statistiques (cf. art. 9) et donc non sujets à interprétation, seront applicables à ce stade (cf. art. 26 al. 2 let. a ch. 1 et ch. 2).
- par contre, la commune directement concernée devra remplir au moins un des deux critères alternatifs prévus à l'art. 8 al. 2 ; celui de l'art. 8 al. 2 let. b) reprend ici toute son importance, vu qu'il a trait à la commune directement concernée

L'alinéa 3 ne nécessite pas de commentaire particulier.

L'alinéa 4 prévoit que si une commune ne s'est pas prononcée au terme fixé à l'alinéa 1, sa langue officielle sera, au 1^{er} janvier 2028, **celle parlée par la majorité de sa population selon le dernier Relevé structurel disponible**. En 2028, le dernier Relevé structurel disponible sera celui portant sur les années 2021 – 2026. A titre d'information, à ce jour, en application de cette disposition et sur la base du Relevé structurel portant sur les années 2016 – 2020, **la (seule) langue officielle** de chacune des communes du canton serait la suivante :

Population résidante selon la langue majoritaire
(RS 2016-2020)

Etat des communes au 31.12.2022

No de commune	Nom de commune	Allemand	Français	Langue majoritaire
		En %	En %	
<i>Total</i>	<i>Canton de Fribourg</i>	27,5	72,5	
2008	Châtillon (FR)	13,0	87,0	f
2022	Gletterens	15,9	84,1	f
2038	Prévondavaux	11,6	88,4	f
2045	Vallon	11,9	88,1	f
2051	Delley-Portalban	19,4	80,6	f
2138	Jaun	79,6	20,4	d
2196	Fribourg	21,0	79,0	f
2198	Granges-Paccot	14,5	85,5	f
2206	Marly	17,7	82,3	f
2216	Pierrafortscha	26,4	73,6	f
2220	Le Mouret	11,1	88,9	f
2228	Villars-sur-Glâne	13,5	86,5	f
2230	Villarsel-sur-Marly	22,4	77,6	f
2235	La Sonnaz	10,0	90,0	f
2250	Courgevaux	56,2	43,8	d
2254	Courtepin	26,0	74,0	f
2257	Cressier (FR)	37,7	62,3	f
2261	Greng	59,7	40,3	d
2262	Gurmels	86,5	13,5	d
2271	Meyriez	76,5	23,5	d
2274	Muntelier	85,6	14,4	d
2275	Murten	79,9	20,1	d
2284	Mont-Vully	38,3	61,7	f
2293	Düdingen	87,2	12,8	d
2294	Giffers	82,0	18,0	d
2299	Plaffeien	89,1	10,9	d
2300	Passelb	89,2	10,8	d
2301	Rechthalten	86,8	13,2	d
2303	St. Silvester	84,6	15,4	d
2304	St. Ursen	82,2	17,8	d
2306	Tafers	87,6	12,4	d
2307	Tentlingen	74,4	25,6	d
2258	Fräschels	97,3	2,7	d
2265	Kerzers	92,4	7,6	d
2266	Kleinbösingen	92,4	7,6	d
2276	Ried bei Kerzers	94,6	5,4	d
2278	Ulmiz	95,2	4,8	d
2292	Brünisried	94,2	5,8	d

2295	Bösingen	95,7	4,3	d
2296	Heitenried	96,6	3,4	d
2305	Schmitten (FR)	90,1	9,9	d
2308	Ueberstorf	93,1	6,9	d
2309	Wünnewil-Flamatt	93,3	6,7	d
2011	Cugy (FR)	4,6	95,4	f
2016	Fétigny	4,1	95,9	f
2025	Lully (FR)	7,0	93,0	f
2027	Ménières	7,0	93,0	f
2029	Montagny (FR)	5,3	94,7	f
2035	Nuvilly	7,0	93,0	f
2041	Saint-Aubin (FR)	7,6	92,4	f
2043	Sévaz	4,4	95,6	f
2044	Surpierre	5,1	94,9	f
2050	Les Montets	5,8	94,2	f
2053	Belmont-Broye	7,8	92,2	f
2054	Estavayer	6,7	93,3	f
2055	Cheyres-Châbles	9,6	90,4	f
2061	Auboranges	5,4	94,6	f
2063	Billens-Hennens	3,6	96,4	f
2066	Chapelle (Glâne)	3,7	96,3	f
2067	Le Châtelard	5,7	94,3	f
2068	Châtonnaye	5,3	94,7	f
2072	Ecublens (FR)	1,1	98,9	f
2079	Grangettes	7,7	92,3	f
2086	Massonnens	6,4	93,6	f
2087	Mézières (FR)	4,0	96,0	f
2089	Montet (Glâne)	4,2	95,8	f
2096	Romont (FR)	4,3	95,7	f
2097	Rue	4,7	95,3	f
2099	Siviriez	2,8	97,2	f
2102	Ursy	2,9	97,1	f
2113	Vuisternens-devant-Romont	3,5	96,5	f
2114	Villorsonnens	3,4	96,6	f
2115	Torny	5,0	95,0	f
2117	Villaz	4,3	95,7	f
2121	Haut-Intyamon	3,8	96,2	f
2122	Pont-en-Ogoz	6,4	93,6	f
2123	Botterens	6,2	93,8	f
2124	Broc	3,6	96,4	f
2125	Bulle	4,6	95,4	f
2128	Châtel-sur-Montsalvens	4,7	95,3	f
2129	Corbières	3,6	96,4	f
2130	Crésuz	8,9	91,1	f
2131	Echarlens	3,7	96,3	f
2134	Grandvillard	1,3	98,7	f

2135	Gruyères	3,0	97,0	f
2137	Hauteville	4,6	95,4	f
2140	Marsens	3,3	96,7	f
2143	Morlon	4,3	95,7	f
2145	Le Pâquier (FR)	3,3	96,7	f
2147	Pont-la-Ville	7,1	92,9	f
2148	Riaz	4,3	95,7	f
2149	La Roche	6,7	93,3	f
2152	Sâles	2,2	97,8	f
2153	Sorens	5,1	94,9	f
2155	Vaulruz	0,8	99,2	f
2160	Vuadens	3,8	96,2	f
2162	Bas-Intyamon	2,6	97,4	f
2163	Val-de-Charmey	9,4	90,6	f
2173	Autigny	3,8	96,2	f
2174	Avry	8,6	91,4	f
2175	Belfaux	9,9	90,1	f
2177	Chénens	4,1	95,9	f
2183	Corminboeuf	9,8	90,2	f
2186	Cottens (FR)	6,0	94,0	f
2194	Ferpicloz	7,1	92,9	f
2197	Givisiez	9,2	90,8	f
2200	Grolley	7,9	92,1	f
2208	Matran	8,4	91,6	f
2211	Neyruz (FR)	5,9	94,1	f
2217	Ponthaux	9,2	90,8	f
2226	Treyvaux	5,9	94,1	f
2233	Hauterive (FR)	7,5	92,5	f
2234	La Brillaz	6,7	93,3	f
2236	Gibloux	5,1	94,9	f
2237	Prez	5,9	94,1	f
2238	Bois-d'Amont	6,0	94,0	f
2272	Misery-Courtion	8,3	91,7	f
2321	Attalens	5,1	94,9	f
2323	Bossonnens	5,7	94,3	f
2325	Châtel-Saint-Denis	4,5	95,5	f
2328	Granges (Veveyse)	3,7	96,3	f
2333	Remaufens	4,1	95,9	f
2335	Saint-Martin (FR)	1,1	98,9	f
2336	Semsales	3,1	96,9	f
2337	Le Flon	1,3	98,7	f
2338	La Verrerie	4,9	95,1	f

Après le 1^{er} janvier 2028, le Conseil d'Etat constatera, par le biais d'une ordonnance d'exécution, la langue officielle de chaque commune. Cette ordonnance sera publiée.

Article 27 *Droit transitoire – Langue-s officielle-s de la commune de Courtepin*

En l'état dans le canton, seule la commune de Courtepin a déclaré se doter de deux langues officielles, ceci lors de sa fusion avec la commune de Courtaman en 2003. Cette commune conserve la possibilité de redéfinir sa ou ses langues officielle-s jusqu'au 1^{er} janvier 2028. Sans réaction, la commune de Courtepin sera officiellement considérée comme dotée de deux langues officielles en application de la présente loi dès cette date, et les droits et obligations découlant de ce statut du fait de la présente loi lui seront applicables.

Il y a donc lieu de noter que si son statut de commune dotée de deux langues officielles devait être confirmée selon l'une des formes prévues par le présent article, la commune de Courtepin pourra bénéficier, elle aussi, de l'aide initiale prévue à l'art. 21. Cas échéant, l'aide sera, comme pour les autres communes du canton, calculée en fonction de sa population légale au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, cela afin de lui permettre de couvrir les coûts découlant de sa mise en conformité avec les obligations nouvelles de l'art. 19.

Si la commune de Courtepin devait ne pas confirmer son statut actuel de commune dotée de deux langues officielles, aucune aide, même rétroactive, ne lui serait versée.

Article 28 *Droit transitoire – Associations de communes, établissements communaux, délégataires de tâches publiques cantonales et communales*

L'article 28 al. 1 fixe les délais applicables aux associations de communes et aux communes pour adapter leurs actes conventionnels (statuts, contrats de droit administratif, contrats de collaboration intercommunale) ou règlements d'organisation (des établissements communaux par exemple) à la présente loi. Un délai jusqu'au 1^{er} janvier 2031 est proposé à cet effet, ceci en ayant à l'esprit qu'au 1^{er} janvier 2028 au plus tard, chaque commune aura une ou des langue-s officielle-s.

Le terme proposé est le même pour les règlements d'organisation, contrats de droit administratif ou actes de collaboration portant délégation de tâches à un établissement communal personnalisé ou à d'autres délégataires de tâches publiques cantonales ou communales.

De prime abord, un délai de trois ans devrait s'avérer suffisant pour procéder à ces adaptations.

11 Incidences financières et en personnel

Le présent projet de loi induira des incidences financières et en personnel pour l'Etat et les communes :

1. Le taux d'activité de la personne déléguée au bilinguisme est estimé à 50% au moins afin remplir les tâches prévues à l'art. 22 du présent projet de loi. Il conviendra d'examiner si ces ressources pourront être trouvées dans le cadre d'une réorganisation interne ou s'il s'agira de créer un nouveau poste, sous réserve naturellement des disponibilités budgétaires. Dans ce dernier cas, les incidences financières sont estimées à environ CHF 60'000.-.
2. La mise en œuvre de la loi sur les langues au niveau local provoquera vraisemblablement des adaptations en cascade dans les domaines réservés au sens de l'art. 23, ce qui pourrait induire des coûts. Ceux-ci ne peuvent toutefois encore être valablement ni identifiés, ni chiffrés.

3. La décision de certaines communes de se déclarer bilingues impliquera des coûts pour ces dernières. Comme relevé dans le commentaire relatif à l'art. 21, il s'agira essentiellement de coûts administratifs pour mettre en place des processus de gestion bilingues, de coûts afférents à l'achat d'outils ou le recours à des technologies permettant de faciliter la communication bilingue (p. ex : des logiciels de traduction), ou encore des coûts de formation ou de sensibilisation afin de faciliter d'emblée les interactions internes entre le personnel de langue française et celui de langue allemande et, à terme, favoriser l'émergence d'un bilinguisme individuel.
- Le Conseil d'Etat l'a répété plusieurs fois, le canton de Fribourg est bilingue et ne peut que le demeurer. Cependant cet atout doit non seulement être préservé par la présente loi, mais aussi et surtout promu, ceci par l'institution de collectivités publiques, dont les communes, dont les deux langues sont officielles. Le statut bilingue du canton de Fribourg passe aussi par le fait que nombre de ses communes doivent ou devraient compter deux langues officielles.
- Force est d'admettre, dans ces circonstances, que l'intérêt d'avoir des communes dotées de deux langues officielles est aussi celui de l'Etat cantonal. C'est le motif pour lequel, afin d'encourager les communes qui en rempliraient les conditions à se doter de deux langues officielles, le Conseil d'Etat propose à l'art. 21 une aide initiale à de telles communes. Le modèle de cette aide est celui adopté depuis de très nombreuses années pour les fusions de communes. Il a fait ses preuves.
- Concernant le coût d'une telle aide initiale, son estimation peut se baser sur la population dite légale des douze communes susceptibles de se doter de deux langues officielles selon les règles posées par le présent projet de loi (cf. le commentaire ad art. 8). Ainsi, si l'on prend les derniers chiffres disponibles au jour de la rédaction du présent rapport⁶¹, la population totale desdites communes s'élève à 86'366 personnes. Si l'on multiplie ce chiffre par les CHF 100.- proposés à l'art. 21 al. 2 du projet, l'aide initiale **maximale** cantonale s'élèverait à CHF 8'636'600.-.

12 Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Le présent projet de loi n'a aucune incidence sur la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes. En effet, en l'absence de législation cantonale en la matière, ce sont d'ores et déjà les communes qui sont (ou seraient) compétentes pour se choisir une langue officielle.

Le présent projet leur donne toutefois un cadre et un délai pour se choisir leur langue officielle, en pleine autonomie. A défaut, ce choix se fera d'office, de par la loi.

13 Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

La présente loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme met en œuvre les prescriptions du droit international (Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales), de la Constitution fédérale (art. 18 et 70 Cst) et de la nouvelle Constitution cantonale (art. 6 et 17 Cst).

Les modifications ou adaptations concernés par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral. Elles concrétisent dans le même temps des recommandations issues du droit européen.

14 Développement durable

⁶¹ Ordonnance indiquant les effectifs au 31 décembre 2022 de la population dite légale des communes du canton de Fribourg, du 04.09.2023

Le présent projet de loi peut être considéré comme très favorable à certains aspects du développement durable. Ses apports en la matière sont exposés en détail dans le document « Boussole 21 » annexé au présent rapport explicatif.

15 Clause référendaire

La présente loi sera soumise au referendum législatif (facultatif).

Elle n'est en revanche pas soumise au referendum financier, même facultatif.