



Avant-projet du 12.05.2025

Rapport explicatif 2017-DIAF-29

00 mois 0000

Loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport explicatif au sujet d'un projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme. Le plan du présent rapport est le suivant :

Table des matières

1	Introduction	3
2	Contexte	3
2.1	Le positionnement du canton en tant que référence du bilinguisme en Suisse et la promotion du bilinguisme	3
3	Notions essentielles	3
3.1	Le principe de la « liberté de la langue »	3
3.2	Le principe de la « territorialité des langues »	3
3.3	La « langue officielle »	4
3.4	Le « bilinguisme individuel »	4
3.5	Le « bilinguisme institutionnel »	4
3.6	L'allemand, langue officielle	4
4	Historique du dossier	4
5	Le contexte législatif international, fédéral et cantonal	5
5.1	Les Conventions internationales	5
5.2	Les dispositions fédérales	5
5.2.1	La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	5
5.2.2	La loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques du 5 octobre 2007	6
5.3	Les dispositions cantonales	6
5.3.1	La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	6
5.3.2	Quelques lois spéciales de notre canton faisant référence à la langue officielle des communes ou à des circonscriptions bilingues	7
5.3.3	Absence de législation générale sur les langues officielles	7
6	Objectifs de l'avant-projet	7

7	Les grandes lignes de l'avant-projet	8
7.1	Les langues officielles	8
7.1.1	Autonomie communale	8
7.1.2	Critères pour avoir deux langues officielles	8
7.1.3	Procédure	9
7.1.4	Associations de communes, bourgeoisies, fusions	10
7.1.5	Districts	10
7.1.6	Effets du statut linguistique	10
7.2	La promotion du bilinguisme	10
7.2.1	Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles	10
7.2.2	Délégué-e cantonal-e au bilinguisme	11
8	Les statistiques de population dans les communes selon la langue	11
8.1	Situation passée et actuelle	11
8.2	Seuils et période prise en compte	13
9	Commentaire des articles du projet	13
9.1	Partie générale	13
9.2	Langues officielles des collectivités publiques cantonales	15
9.3	Langues officielles des collectivités publiques communales	16
9.4	Langues officielles des districts administratifs	20
9.5	Effets du statut linguistique	20
9.6	Promotion du bilinguisme	22
9.7	Domaines réservés	23
9.8	Voies de droit	23
9.9	Dispositions finales	24
10	Incidences financières et en personnel	25
11	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	26
12	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	26
13	Développement durable	26
14	Clause référendaire	26

1 Introduction

La question des langues est une question éminemment sensible, qui touche non seulement à l'identité de notre canton, mais également à l'identité intime de chacune et chacun. Aborder cette question sans préjugé ou a priori requière de pouvoir s'appuyer sur des éléments factuels détaillés. Dans un premier temps, le projet de rapport accompagnant le présent avant-projet avait ainsi pour ambition de donner une vue exhaustive de ce dossier dans le détail. Après analyse, il est apparu que cette manière de faire pourrait avoir pour effet paradoxal de « perdre » les lecteurs ou lectrices souhaitant avoir une vue d'ensemble du sujet pour se faire une opinion. Le Conseil d'Etat a donc décidé d'accompagner l'avant-projet de loi du présent rapport, plus condensé, mais de lui annexer le rapport intermédiaire plus complet, finalisé suite à une consultation préalable menée auprès des Directions de l'Etat et de la Chancellerie à l'été 2024. Cette annexe est destinée aux personnes souhaitant approfondir tel ou tel aspect de la question.

2 Contexte

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

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. Du point de vue historique, il relevait notamment que l'identité du canton avait été, dès ses origines, influencée par sa position intermédiaire entre deux cultures. 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. Le Canton de Fribourg compte parmi les quatre cantons plurilingues de Suisse, avec Berne, le Valais et les Grisons.

Cette caractéristique alliée à sa position géographique donne au Canton de Fribourg l'opportunité, mais aussi la responsabilité, de jouer un rôle important dans la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques de notre pays. Connaissant une situation de « double minorité », avec des francophones majoritaires au niveau cantonal, mais minoritaires au niveau national, Fribourg peut en outre apporter une contribution essentielle dans la prise en compte des besoins, des attentes et des potentielles craintes des minorités linguistiques, quelles qu'elles soient.

Le Conseil d'Etat estime ainsi que le bilinguisme fribourgeois constitue un patrimoine précieux, qu'il convient de valoriser, de développer et de protéger, le cas échéant.

3 Notions essentielles

Comme indiqué ci-dessus, la question des langues est particulièrement sensible, car elle interroge à la fois l'identité de la communauté et l'identité intime de chacun de ses membres. Afin d'éviter que le débat soit (uniquement) passionnel et émotionnel, il est impératif de définir clairement les notions essentielles sur lesquelles repose le présent avant-projet.

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* ». La liberté de la langue garantit le droit de chaque personne de s'exprimer oralement ou par écrit dans la langue de son choix. Totale s'agissant de la langue parlée entre individus dans les échanges privés, cette liberté est en revanche limitée par le principe de territorialité des langues s'agissant des échanges avec les autorités publiques.

3.2 Le principe de la « territorialité des langues »

Le principe de territorialité des langues est garanti par l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale et par l'art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale. Conformément à la Constitution fédérale, les cantons doivent ainsi veiller à la répartition traditionnelle des langues. Le principe de territorialité vise donc à stabiliser les frontières linguistiques en restreignant

la liberté de la langue. Dans son principe, la territorialité des langues favorise l'intégration des allophones, incité-e-s à maîtriser la (ou au moins une des) langue(s) traditionnellement parlée(s) sur le territoire concerné.

3.3 La « langue officielle »

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. Les collectivités publiques¹ doivent donc définir leur(s) langue(s) officielle(s). Dans le Canton de Fribourg, ces langues officielles sont le français et l'allemand (art. 6 de la Constitution fribourgeoise). Dans les communes, la langue officielle est le français ou l'allemand, mais peut être le français et l'allemand dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante. Toutefois, en l'absence de dispositions légales mettant en œuvre les dispositions de la Constitution, aucun acte formel n'indique la ou les langue(s) de chaque commune fribourgeoise (cf. également les ch. 5.3.2 et 5.3.3 ci-dessous).

3.4 Le « bilinguisme individuel »

Le bilinguisme individuel peut être défini comme la capacité d'un individu à comprendre et à 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 »

On parle de « bilinguisme institutionnel » dans le cas d'une institution avec deux langues officielles, devant donc pouvoir interagir avec les personnes dans ces deux langues, à l'image du Canton de Fribourg. Il importe d'insister sur le fait que le « bilinguisme institutionnel » d'une institution n'implique pas le « bilinguisme individuel » de ses agents (élu-e-s, collaborateurs ou collaboratrices), mais exige que l'institution prenne les mesures nécessaires, organisationnelles notamment, afin d'être en mesure d'accomplir ses tâches dans les deux langues.

3.6 L'allemand, langue officielle

Tant la Constitution fédérale que la Constitution cantonale nomment l'« allemand » comme langue officielle. Dans ces deux textes fondamentaux, comme donc dans la législation qui en découle, il s'agit ici de l'« allemand standard », à l'exclusion des différents dialectes. Dans un contexte formel, l'usage de ces derniers est donc exclu, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal.

4 Historique du dossier

Comme rappelé en introduction, le territoire fribourgeois se situe depuis des siècles sur la zone de contact des langues et cultures latines et germaniques. Cette position géographique particulière a naturellement eu une influence sur la pratique linguistique des autorités fribourgeoises tout au long de l'histoire de notre canton. Les tentatives de formalisation de cette thématique ont également été nombreuses depuis un demi-siècle. On peut rappeler ici les travaux de modification de l'ancienne Constitution cantonale visant à consacrer l'égalité du français et de l'allemand comme langues de la législation fribourgeoise, puis plus généralement à régler l'utilisation des langues dans les relations publiques (travaux de l'ancien juge cantonal Charles Guggenheim dans les années 1980, avec l'élaboration d'un avant-projet de loi sur les langues, abandonné), le rapport de la commission présidée par le Conseiller d'Etat Urs Schwaller (années 1990), les réflexions de la Constituante (dans les années 2000 et sur lesquelles il est revenu ci-dessous) et enfin les projets de mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Constitution cantonale relatives aux langues (années 2010).

Les tentatives successives de doter le Canton de Fribourg d'une loi sur les langues, en particulier sur les langues officielles des communes, ont été abandonnées à différents stades d'avancement, principalement face à la crainte implicite ou explicite de voir le débat public dégénérer en une « guerre des langues » qui opposerait les communautés linguistiques du canton. Avec la mise en consultation publique du présent avant-projet, étape jamais franchie par les

¹ Dans le présent avant-projet, le terme de « collectivité publique » recouvre tant les entités de droit public « chargées de tâches publiques » que les entités de droit privé « chargées de tâches publiques ». Voir les commentaires des articles 1, 3 et 4 ci-dessous.

projets précédents, le Conseil d'Etat affirme sa conviction que la bonne entente entre les communautés constitutives du Canton de Fribourg permet d'initier un débat serein et de renforcer encore la cohésion d'un canton dont les différences (de langues, de religions...) ont constitué une richesse commune bien plus qu'un facteur de division. Le Gouvernement constate par ailleurs que l'évolution de la société place la question des langues sous un jour nouveau, incitant notamment à réunir les locuteurs des langues traditionnelles de notre canton dans la défense de la place de ces langues face à la montée en puissance d'un idiome anglophone « universel » tendant à uniformiser tant la langue des échanges que la culture sous-jacente. A rebours de la perception de la question des langues comme un champ de concurrence et d'hostilité, le Conseil d'Etat défend une vision fraternelle qui repose sur le respect et la confiance mutuelle tout autant que sur l'affirmation claire des droits et obligations de chacune et chacun.

5 Le contexte législatif international, fédéral et cantonal

La législation fribourgeoise sur les langues doit tenir compte d'un contexte juridique tant national qu'international.

5.1 Les Conventions internationales

La question des langues, et en particulier celle de la protection des minorités linguistiques, est traitée par plusieurs textes internationaux ratifiés par la Suisse :

- > La Charte européennes des langues régionales ou minoritaires, ratifiée par la Suisse en 1997 et qui prévoit notamment :
 - le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire
 - la nécessité d'une action résolue de promotion des langues régionales ou minoritaires
 - 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
- > La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, ratifiée par la Suisse en 1998.

5.2 Les dispositions fédérales

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

La Constitution fédérale traite de la question des langues principalement dans trois articles :

Art. 4 Langues nationales

Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

Art. 18 Liberté de la langue

La liberté de la langue est garantie.

Art. 70 Langues

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.*

On relève notamment l'obligation faite aux cantons de veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues et de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones dans le but de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques (art. 70 al. 2).

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

Entrée en vigueur en 2010, la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC ; RS 441.1) met en œuvre les dispositions de la Constitution fédérale sur les langues, en particulier l'art. 70. Si elle règle l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales, elle ne traite pas de leur emploi au niveau cantonal, les cantons étant compétents pour déterminer leur(s) langue(s) officielle(s). La LLC et son ordonnance d'application développent en revanche le soutien fédéral aux cantons plurilingues, listés à l'art. 21 al. 2 LLC : Berne, Fribourg, les Grisons et le Valais.

5.3 Les dispositions cantonales

5.3.1 La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

L'élaboration d'une loi fribourgeoise sur les langues officielles prend naturellement sa source aux dispositions relatives aux langues de la Constitution cantonale de 2004. D'une certaine manière, le présent avant-projet s'inscrit dans les travaux de mise en œuvre de ce nouveau texte fondamental, et constitue l'un des derniers chantiers de concrétisation de la refonte de la Constitution fribourgeoise.

La Constitution du canton de Fribourg précédente 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. »

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.

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

Si le Canton de Fribourg n'est jamais parvenu à se doter d'une loi sur les langues, malgré plusieurs tentatives durant ce dernier demi-siècle, plusieurs lois cantonales spéciales règlent l'emploi des langues dans leurs domaines respectifs, en faisant parfois référence 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 :

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

Le présent avant-projet vise notamment à clarifier cette notion en définissant enfin la langue officielle des communes.

5.3.3 Absence de législation générale sur les langues officielles

Les collectivités publiques fribourgeoises ont toujours fait preuve de pragmatisme s'agissant de la langue ou des langues dans lesquelles elles interagissent entre elles et avec la population. L'absence de disposition légale mettant en œuvre les articles constitutionnels sur les langues n'a ainsi pas empêché plusieurs communes d'offrir à leurs habitantes et habitants des informations en français et en allemand, et à certains organes communaux de fonctionner dans les deux langues.

Cette situation a toutefois aussi généré des tensions locales et/ou le recours aux juges dans plusieurs cas ces dernières années, que ce soit dans le domaine scolaire, la justice ou plus largement le traitement administratif. Le présent avant-projet a pour objectif de donner une assise claire à l'emploi des langues officielles dans notre canton, en évitant au Pouvoir judiciaire d'avoir à pallier l'absence d'une volonté explicite du législateur, mais sans pour autant renoncer à des solutions pragmatiques qui sont au cœur du bilinguisme tel que le vivent les Fribourgeoises et les Fribourgeois depuis des siècles. La détermination formelle de la ou des langue(s) officielle(s) d'une commune ne doit notamment pas entraîner un repli et l'abandon de certaines pratiques d'ouverture aux minorités linguistiques. Une commune pourra ainsi toujours revendiquer son identité « bilingue » et offrir volontairement une partie de ces prestations dans la langue de sa minorité, sans pour autant adopter formellement deux langues officielles.

6 Objectifs de l'avant-projet

Le présent avant-projet a pour but principal de mettre en œuvre les dispositions de la Constitution cantonale relatives aux langues, en particulier celles portant sur les langues officielles des communes (art. 6 al. 3 Cst.) et celles sur la promotion du bilinguisme (art. 6 al. 4). Cet avant-projet se veut aussi succinct que possible, afin d'être clair et d'éviter autant que possible les risques de malentendu dans un domaine particulièrement sensible. Outre les principes constitutionnels relatifs à la question des langues (territorialité et liberté de la langue), il se base sur l'autonomie communale, elle aussi garantie par la Constitution cantonale, ainsi que sur le principe de subsidiarité.

Cet avant-projet ne traite en revanche pas des domaines spécialisés tels que la scolarité ou la justice, même si la détermination formelle de la ou des langue(s) officielle(s) des communes fribourgeoises pourrait entraîner des adaptations de la pratique ou de la législation dans ces domaines dans un second temps.

Il ne traite pas non plus de la langue parlée dans les relations privées, la liberté de la langue prévalant dans ces situations.

7 Les grandes lignes de l'avant-projet

L'avant-projet de LLOPB comprend deux volets principaux :

- 1) La détermination et les effets des langues officielles pour les collectivités publiques
- 2) La promotion du bilinguisme

7.1 Les langues officielles

La LLOPB a pour objectif de préciser la notion de « minorité linguistique autochtone importante », condition constitutionnelle pour qu'une commune puisse se doter de deux langues officielles, et de préciser la procédure pour déterminer la ou les langue(s) officielle(s) de chaque commune fribourgeoise. La détermination de la langue officielle des communes permet ensuite de traiter de la langue officielle des autres collectivités publiques communales et celle des districts administratifs. La LLOPB précise ensuite les effets du statut linguistique sur la collectivité concernée.

7.1.1 Autonomie communale

Le cœur de la LLOPB repose sur l'affirmation de l'importance de l'autonomie communale en matière de détermination de la ou des langue(s) officielle(s). Le Conseil d'Etat est en effet convaincu que l'Etat doit fixer un cadre contraignant pour assurer le respect des différents principes constitutionnels en jeu, mais qu'il doit aussi laisser aux autorités et à la population des communes le soin de se déterminer sur cette question aussi essentielle que la ou les langue(s) officielle(s). Ainsi, la LLOPB exclut d'imposer par la législation la langue officielle d'une commune : toutes les communes auront ainsi à se prononcer (la plupart tacitement, voir ci-dessous) sur leur(s) langue(s) officielle(s), dans le respect tant du principe de territorialité que de celui de la liberté de la langue. On rappellera d'ailleurs que l'autonomie communale est également consacré par la Constitution cantonale, ceci à son article 129 al. 2 (N.B : *L'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal*), mais aussi et surtout que l'art. 53 al. 1 de cette même Constitution prévoit que « *La loi attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir* ».

En matière de langues officielles des communes, l'enjeu de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles repose essentiellement sur la définition de la notion de « minorité linguistique autochtone importante » de l'art. 6 al. 3 Cst. Une commune comprenant une telle minorité linguistique autochtone importante pourra avoir le français et l'allemand comme langues officielles, une commune ne comprenant pas une telle communauté ne le pourra pas (et devra donc avoir une seule langue officielle, français ou allemand).

7.1.2 Critères pour avoir deux langues officielles

7.1.2.1 Minorité autochtone

La notion de minorité linguistique *autochtone* n'a jamais été définie jusqu'à présent. Elle fait 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 stable et ancrée dans un secteur particulier de cette même région. Le présent avant-projet postule que la présence d'une importante minorité linguistique est avérée si elle a été ininterrompue durant une à deux générations, soit 25 ans (pour le critère numérique, voir ci-dessous) ou 50 ans (pour le critère historique).

7.1.2.2 Minorité importante

Critère numérique - La définition de l'importance d'une minorité revêt un caractère particulièrement sensible, et central pour la LLOPB. Jusqu'à présent, cette définition s'est souvent limitée au seul critère numérique, soit la proportion de la population concernée parlant la langue minoritaire. Ce critère, par son objectivité statistique et la réalité qu'il traduit, demeure naturellement pertinent. Le Conseil d'Etat remarque toutefois que si la fixation d'un critère numérique est une notion a priori nécessaire pour aider à respecter notamment le principe de territorialité, il n'entend pas accorder à ce critère 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. Il pourrait donc avoir pour conséquence finale que le principe de territorialité ne serait toujours pas mis en œuvre, au préjudice de nos deux langues officielles cantonales.

L'avant-projet retient donc à ce stade un taux d'au moins 10%. Ce seuil, relativement bas en comparaison de ceux avancés jusqu'à présent par les experts, est à mettre en relation avec la forme potestative de la LLOPB, reprise de la Constitution : une commune qui remplit ce critère peut avoir deux langues officielles, mais ne le doit pas. Il convient ici de faire confiance aux communes et à leur population. Cela 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.

Critère historique – La Constitution cantonale ne limite pas la notion d'importance à la seule question numérique. Une minorité linguistique faible numériquement pourrait ainsi tout-à-fait être jugée importante par le rôle historique qu'elle a pu jouer au sein de la collectivité concernée. Cette importance, qu'il conviendra de motiver au cas par cas, peut reposer notamment sur l'ancienneté de la présence de la minorité, son influence culturelle, son rôle dans l'identité régionale, son engagement dans la vie politique ou social…

Il est à relever que ce critère historique contribue au respect de la territorialité des langues, en ce qu'il permet d'éloigner les risques d'un « basculement » d'une commune d'une langue à l'autre, même en cas de forte modification de la composition linguistique de sa population. On peut en effet estimer par exemple que, dans une commune ayant eu le français comme langue officielle, la population francophone y a joué un rôle important, justifiant le maintien du français comme langue officielle au côté de l'allemand, même si la part de cette population est passée sous les 10% aux hasards des évolutions démographiques.

7.1.3 Procédure

L'avant-projet prévoit deux phases : la première détermination de la ou des langue(s) officielle(s) de chaque commune fribourgeoise et la seconde déterminant les modalités d'adaptation de ces langues dans la durée. Pour des raisons de systématique, la phase chronologiquement première apparaît dans les dispositions transitoires (art. 26 à 28). Elle constitue pourtant l'élément central de l'avant-projet, puisque de sa mise en œuvre découlera le paysage linguistique officiel du Canton de Fribourg pour les années à venir.

7.1.3.1 Détermination initiale de la ou des langue(s) officielle(s)

A ce jour, et à l'exception de la commune de Courtepin (voir le commentaire de l'article 27), aucune commune fribourgeoise n'a défini formellement sa ou ses langue(s) officielle(s). La LLOPB prévoit donc un premier processus au terme duquel le statut linguistique de chaque commune du canton sera déterminé. Ce statut étant clair dans la très grande majorité des communes fribourgeoises, il était exclu d'imposer à toutes de mener un débat sur la question et de mettre en place une procédure complexe. La LLOPB prévoit ainsi qu'au terme d'une période de deux ans après son entrée en vigueur, les communes auront pour (seule) langue officielle la langue de la majorité telle qu'attestée par les dernières statistiques disponibles. Dans plus de 100 communes, la langue officielle devrait ainsi faire simplement l'objet d'une ordonnance du Conseil communal. Chaque commune conserve toutefois la possibilité de provoquer un débat sur sa ou ses langue(s) officielle(s), à l'initiative de son conseil communal ou de la population. Dans ce cas, la population aura à se prononcer : le corps électoral pourra choisir entre le français ou l'allemand ou, dans les communes répondant aux critères (voir ci-dessus), sur le français, l'allemand ou le français et l'allemand.

7.1.3.2 Changement de langue(s) officielle(s)

Si le principe de territorialité vise à assurer la stabilité du paysage linguistique, il n'a pas vocation à le figer. La LLOPB prévoit ainsi des dispositions relatives à un changement de statut linguistique. Un tel changement fera nécessairement l'objet d'un scrutin populaire communal, à l'initiative du conseil communal ou de la population. A noter que la LLOPB exclut le basculement immédiat d'une langue officielle à une autre : de tels changements, en faisant évoluer soudainement la frontière des langues, constituerait sans doute une violation du principe de territorialité. Ils reviendraient par ailleurs à priver soudainement une minorité linguistique certainement encore importante de son droit. Pour cette même raison, la LLOPB prévoit que le renoncement à une des deux langues officielles devra convaincre une majorité qualifiée de la population, soit au minimum 2/3 des électeurs et électrices, afin toujours de protéger le droit de la minorité linguistique jusque-là reconnue.

7.1.4 Associations de communes, bourgeoisies, fusions

La détermination des langues officielles des communes aura des conséquences sur les langues officielles des associations de communes qu’elles composent, ainsi que pour les bourgeoisies. Pour ces dernières, l’avant-projet prévoit simplement que le statut linguistique sera celui de la commune ayant des biens bourgeois. Concernant les associations de communes, il est prévu de laisser aux statuts le soin de déterminer la ou les langue(s) de chaque association « en tenant compte de manière appropriée de la situation linguistique de chaque commune membre ». Cette formulation vise à permettre des solutions pragmatiques, évitant d’imposer par exemple l’usage intégral de deux langues officielles si d’autres aménagements conviennent à l’ensemble des communes membres.

Enfin, en cas de fusion, la nouvelle commune aura comme langue officielle celle des anciennes communes si elle était semblable, ou les deux langues officielles dans le cas contraire. La convention de fusion pourra toutefois prévoir une seule langue officielle.

7.1.5 Districts

La LLOPB confirme la langue des districts, soit le français pour la Sarine, la Gruyère, la Glâne, la Broye et la Veveyse, l’allemand pour la Singine et le français et l’allemand pour le Lac. Les préfets et préfètes peuvent toutefois adopter des modes de fonctionnement pour tenir compte des minorités linguistiques présentes dans leur district.

7.1.6 Effets du statut linguistique

La ou les langue(s) officielle(s) des collectivités publiques étant déterminée(s), il convient de préciser dans la législation les effets de cette détermination. Dans une collectivité publique dont la langue officielle (unique) est le français ou l’allemand, celle-ci sera tenue de faire usage de cette langue pour toutes les activités officielles de sa compétence. Il convient de relever qu’il s’agit ici d’une obligation minimale, qui n’exclut toutefois pas l’usage d’une autre langue (par exemple l’autre langue officielle du canton) en parallèle pour certains documents. Leur version dans la langue officielle sera toutefois la seule à faire foi. La LLOPB fait par ailleurs obligation à toute personne de s’adresser à la collectivité concernée dans la langue officielle, mais autorise cette dernière à adopter des modes de fonctionnement dérogeant à cette obligation pour tenir compte des minorités linguistiques.

S’agissant des effets sur les collectivités locales, en particulier les communes, ayant adopté le français et l’allemand comme langues officielles, la LLOPB se base sur l’expérience de la pratique cantonale depuis des décennies : toute activité officielle devra pouvoir être fournie dans les deux langues. Cette obligation porte naturellement sur les textes législatifs en vigueur de la collectivité concernée (règlements, statuts...), mais également sur toutes leurs versions intermédiaires destinées à être débattues publiquement (consultation publique...). La loi ne porte en revanche pas sur les documents à usage interne, notamment les « brouillons » de travail de documents officiels. La notion d’« activité » exclut en outre d’autres usages de la langue, comme par exemple la signalétique dans l’espace public (noms de rues...) ou même le nom de l’entité elle-même : avoir deux langues officielles n’impose pas d’avoir un nom différent dans chacune de ces deux langues.

Il est rappelé enfin que le fait pour une collectivité d’avoir deux langues officielles n’impose absolument pas aux membres de son personnel de maîtriser individuellement ces deux langues.

A noter que, dans un cas comme dans l’autre, l’obligation d’utiliser la ou les langue(s) officielle(s) n’exclut pas l’usage d’autres langues (y compris les dialectes) dans les usages informels.

7.2 La promotion du bilinguisme

7.2.1 Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles

Adopter deux langues officielles pourrait représenter pour une commune des coûts initiaux conséquents, par exemple pour assurer la traduction de l’ensemble des textes législatifs en vigueur. Afin de soutenir ces efforts, qui contribuent au rayonnement de tout le canton de Fribourg et au renforcement de son identité bilingue, la LLOPB prévoit une aide financière cantonale unique, à l’adoption de deux langues officielles. Cette aide sera calculée sur la base de la population légale, à hauteur de CHF 100.- par habitante et habitant, en s’inspirant du modèle de l’aide cantonale à la fusion prévue par la loi relative à l’encouragement aux fusions de communes.

S’agissant des coûts de fonctionnement induits par l’adoption de deux langues officielles, il appartiendra à la commune de les assumer dans le cadre de son budget de fonctionnement. Il convient toutefois de ne pas exagérer l’ampleur de ces coûts dans le fonctionnement quotidien, d’autant plus dans des communes comptant une minorité linguistique importante, probablement représentée au sein du personnel communal et qui pourra donc soutenir l’élaboration de la plupart des textes courant dans la langue concernée, appuyée par les solutions offertes désormais par l’intelligence artificielle. Par analogie, on relève qu’en comparaison intercantionale, l’administration centrale du Canton de Fribourg présente des coûts par habitant inférieurs à la moyenne suisse, malgré son bilinguisme institutionnel.

7.2.2 Délégué-e cantonal-e au bilinguisme

La LLOPB instaure par ailleurs un ou une délégué-e au bilinguisme, dont les tâches principales seront de conseiller les communes et les autres collectivités publiques sur les questions en lien avec le bilinguisme et de promouvoir le bilinguisme dans le canton, notamment en gérant les aides cantonales et fédérales dans ce sens. De très nombreuses initiatives font en effet déjà vivre le bilinguisme fribourgeois, que ce soit au sein de l’Etat, des communes ou dans les domaines culturel, social et économique. Il apparaît qu’une meilleure coordination permettrait sans doute d’améliorer l’échange de bonnes pratiques et d’optimiser l’utilisation des montants déjà consacrés à la promotion du bilinguisme. Le ou la délégué-e serait en outre chargé-e d’assurer la visibilité du bilinguisme fribourgeois, à destination de la population fribourgeoise et en-dehors de nos frontières.

8 Les statistiques de population dans les communes selon la langue

Comme relevé plus haut, le critère numérique ne doit pas être le seul critère pris en compte pour déterminer l’importance d’une minorité linguistique autochtone. Disposer de statistiques fiables sur les langues parlées et sur leur évolution au fil du temps demeure toutefois essentiel pour appréhender la question des langues sur la base de faits objectifs.

Il convient tout d’abord de relever que seules les personnes de langue française ou allemande doivent être prises en compte dans les statistiques mobilisées par le présent avant-projet, quand bien même une part notable de la population fribourgeoise parle d’autres langues. S’agissant d’une législation mettant en œuvre les dispositions relatives aux langues officielles, soit le français et l’allemand à l’exclusion de toutes les autres (y compris les dialectes), seule la proportion de ces deux langues est pertinente ici. Il convient ensuite d’insister sur le fait que chaque personne est libre de s’annoncer de langue française ou allemande, quelles que puissent être les autres langues dans lesquelles elle peut ou a pu s’exprimer dans sa vie : parce que la question de la langue touche à une dimension essentielle de l’identité individuelle, il n’appartient pas à l’Etat de fixer des conditions auxquelles se conformer pour avoir le droit de se « sentir » francophone ou germanophone.

8.1 Situation passée et actuelle

La détermination de la part de personnes selon leur langue est possible de manière rigoureuse depuis 1970. Les recensements fédéraux de 1970, 1980, 1990 et 2000 recensent ainsi notamment la langue principale parlée (« langue maternelle » dans les recensements de 1970 et 1980). Depuis 2010, cette donnée se base sur le Relevé structurel qui a remplacé le recensement et qui repose chaque année sur un échantillon de la population (environ 7000 personnes par année). Afin d’accroître la précision de ces données, 5 années sont regroupées (2011-2015 et 2016-2020). Par mesure de simplification, il est considéré dans le présent avant-projet que les chiffres de la période 2011-2015 sont valables pour l’année 2015, ceux de la période 2016-2020 pour l’année 2020. Sur la base des recensements puis des relevés structurels, il est ainsi possible de déterminer la proportion des francophones et des germanophones dans les communes fribourgeoises pour 1970, 1980, 1990, 2000, 2015 et 2020.

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										Plusieurs langues possibles					
		1970 En %	1980 En %	1990 En %	2000 En %	2011/2015 En %	2016/2020 (RS) En %	2016/2020 (RS) En %	2016/2020 (RS) En %	2016/2020 (RS) En %	2016/2020 (RS) 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
2008	Châtillon (FR)	6,2	93,8	17,3	82,7	9,8	90,2	11,6	88,4	11,3	88,7	13,0	87,0	13,0	87,0	13,0	87,0
2011	Cugy (FR)	3,3	96,7	5,4	94,6	5,2	94,8	3,3	96,7	5,6	94,4	4,6	95,4	4,6	95,4	4,6	95,4
2016	Fétigny	1,6	98,4	2,2	97,8	1,8	98,2	2,1	97,9	4,0	96,0	4,1	95,9	4,1	95,9	4,1	95,9
2022	Gletterens	5,7	94,3	10,8	89,2	15,0	85,0	26,5	73,5	29,9	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	8,5	91,5	6,0	94,0	5,2	94,8	7,0	93,0	7,0	93,0	7,0	93,0
2027	Ménierens	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	95,5	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	Le Montets	18,0	82,0	7,9	92,1	5,8	94,2	6,8	92,1	5,4	94,8	5,8	94,2	5,8	94,2	5,8	94,2
2051	Delle-Portablan	3,2	96,8	7,0	93,0	6,8	93,2	12,5	87,6	16,5	83,5	19,4	80,6	19,4	80,6	19,4	80,6
2053	Belmont-Broye	6,2	94,8	5,6	94,7	5,7	94,5	5,6	94,4	3,0	93,0	7,1	92,1	7,1	92,1	7,1	92,1
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	0,8	90,2	5,7	94,3	5,7	94,3	5,7	94,3
2068	Châtonnay	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	Montet (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
2103	Wüsterimens-devant-Romont	3,8	96,1	2,2	97,8	2,3	97,1	2,5	97,8	3,8	96,1	3,5	96,5	3,5	96,5	3,5	96,5
2114	Villars-près-Fribourg	11,2	85,8	3,0	97,7	4,2	85,8	2,8	97,1	4,0	96,0	3,4	96,0	3,4	96,0	3,4	96,0
2115	Torn	4,6	95,4	8,7	91,1	5,5	91,1	4,1	95,2	5,9	91,1	5,0	95,0	5,0	95,0	5,0	95,0
2117	Vilaz	2,6	97,4	2,3	97,7	2,6	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	5,1	94,9	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	Botterens	3,7	96,3	6,6	93,4	5,1	94,9	4,0	96,0	4,9	95,1	6,2	93,8	6,2	93,8	6,2	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	98,9	1,1	98,9	11,1	88,9	9,5	90,5	11,5	88,5	4,7	95,3	4,7	95,3	4,7	95,3
2129	Corbières	2,9	97,1	3,4	96,6	4,8	95,2	4,2	95,8	3,0	97,0	3,6	96,4	3,6	96,4	3,6	96,4
2130	Crésuz	5,6	94,4	10,0	90,0	15,6	84,4	19,2	80,8	11,0	89,0	8,9	91,1	8,9	91,1	8,9	91,1
2131	Echarlens	6,0	94,0	3,2	96,8	5,1	94,9	3,4	96,6	9,7	90,3	3,7	96,3	3,7	96,3	3,7	96,3
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	7,2	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	95,7	5,3	94,7	8,2	91,8	4,6	95,4	4,6	95,4	4,6	95,4
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	79,6	20,4	79,6	20,4
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	Port-à-Ville	3,3	96,7	5,1	94,4	5,4	94,6	4,7	95,6	8,5	91,5	7,1	92,6	7,1	92,6	7,1	92,6
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	93,3	6,7	93,3	6,7	93,3
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	5,5	94,5	5,1	94,9	5,1	94,9	5,1	94,9
2155	Vaulruz	0,3	99,7	1,0	99,0	2,0	99,0	2,0	98,0	2,4	97,6	3,7	96,3	3,7	96,3	3,7	96,3
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</td													

On constate ainsi que, dans la très grande majorité des communes, la distribution est extrêmement claire, avec une majorité linguistique stable de plus de 90% ou 95%. Quelques communes se distinguent toutefois, dans lesquelles les deux langues officielles sont fortement représentées, en particulier Courgevaux (dans laquelle la minorité linguistique a représenté au minimum 35% de la population depuis 1970), Cressier (26%), Courtepin (26%), Mont-Vully (19%), Pierrafortscha (11%), Fribourg (21%), Granges-Paccot (15%) et Marly (18%).

8.2 Seuils et période prise en compte

S’agissant du critère numérique, les dispositions constitutionnelles exigent de prendre en compte d’une part le taux de locuteurs et locutrices (qui permet de déterminer l’*importance* numérique de la minorité), mais également la durée de la présence de cette minorité (afin de déterminer son caractère *autochtone*). L’avant-projet de LLOPB propose de fixer le seuil à partir duquel l’importance d’une minorité est présumée à 10%, à condition qu’elle ait été présente sans discontinuer sur le territoire concerné durant au moins 25 ans. Les seuils retenus par le présent avant-projet sont détaillés dans le commentaire de l’article 8 ci-dessous.

S’agissant du seuil numérique de 10 % retenu par le présent avant-projet, il convient de relever qu’il est nettement inférieur à ceux retenus par les précédentes tentatives de légiférer sur le sujet (25 à 40% dans le rapport Guggenheim, 30% dans l’avis de droit Voyame, 30% dans le rapport Schwaller). L’abaissement de ce seuil est à mettre en relation avec la place laissée dans l’avant-projet à l’autonomie communale : jusqu’à présent, les projets de législation prévoyaient d’imposer aux communes, même contre le gré de leurs autorités et de leur population, l’adoption de deux langues officielles. Dans ces conditions, il est compréhensible que les conditions aient été particulièrement restrictives. Ce n’est pas le cas dans le présent avant-projet.

9 Commentaire des articles du projet

9.1 Partie générale

Article 1 But

L’article 1 expose les buts de la loi. Il s’agit en substance, comme le préambule 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, ces principes sont toutefois précisés à l’art. 5 du projet, qui souligne 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, 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, 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 fait l’objet de 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.

Enfin, 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. 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.

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).
- 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 ou pour la décision au sens de l'art. 26 al. 4.
- 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.

9.2 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. Comme mentionné plus haut, il est question ici de l'allemand standard et non des dialectes alémaniques, dont l'usage par les autorités et leurs agents est limité aux échanges informels.

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 déléguées » et/ou déplacent 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 déléguées uniquement pour des questions de langue. L'art. 17 al. 2 Cst. demeure bien entendu applicable si ledit délégué exerce des tâches « d'autorité » et le fait sur l'ensemble du territoire cantonal.

9.3 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.

- En ce qui concerne l'art. 8 al. 1 let. b) d'abord, la notion de contiguïté permet de tracer ce qui est couramment appelé, « la zone de contact des langues ». Cette notion de contiguïté permet 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 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, 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 intercantonalement en matière linguistique, ce même principe de contiguïté s'appliquera, cas échéant, par rapport à des territoires des cantons voisins.

- En ce qui concerne la mise en œuvre l'art. 8 al. 1 let. a), 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 commentées dans le présent rapport explicatif. En substance, comme relevé, il est considéré que la notion d'importance se rapporte non seulement au critère numérique, mais aussi à un critère historique. 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. 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, 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. 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.

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. Aujourd'hui, 16 communes rempliraient les conditions pour se choisir deux langues officielles, soit environ 90'000 habitants. Parmi elles toutefois figurent 4 communes broyardes (Châtillon, Delley-Portalban, Gletterens et Vallon), 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) et 8 communes francophones (Fribourg, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne, Courtepin, Cressier et Mont-Vully). Au 31 décembre 2022, ces 12 communes accueillaient 86'366 habitantes et habitants (soit 25,8% de la population légale totale du canton).

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. 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.

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 appartiendra toutefois, souverainement, de faire leur choix.

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

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 et de la donnée 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 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.

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'elles 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 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 3 prévoit le versement d'une aide financière calculée sur la population de la (ou des) commune(s) « monolingue(s) » (toujours sur le modèle de la politique d'encouragement aux fusions de communes dont l'aide ne peut être accordée qu'une seule fois par commune).

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.

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*.

Article 16 Bourgeoisises

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.

9.4 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. 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 Jaun ; commune de Fribourg).

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.

9.5 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.
- 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.

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 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.

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. 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...). Tout comme au niveau cantonal, la version en français et celle en allemand feront foi de manière égale. Est toutefois réservé le cas où la décision communale consiste à approuver un acte adopté par une autre entité (par exemple les statuts d'une association de communes) qui n'existerait que dans une seule langue. Même si ce dernier devait être traduit, c'est bien la version dans la langue originale qui ferait foi. La loi ne porte en revanche pas sur les documents à usage interne.

Il convient ici de rappeler la distinction importante entre « bilinguisme institutionnel » et « bilinguisme individuel ». 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.

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.

9.6 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. 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 ici de s’inspirer d’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. 3 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, le montant de l’aide sera calculé sur la base de la population légale de la commune qui ne compte qu’une seule langue officielle (ou des communes qui ne comptent qu’une seule langue officielle).

L’art. 21 al 4 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 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 termes 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.

9.7 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.

9.8 Voies de droit

Article 24 Recours contre les décisions

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

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.

9.9 Dispositions finales

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

Cet article pose les règles nécessaires et les délais à respecter afin que la ou les langues officielles « 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 2029. 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. Une commune A qui souhaiterait adopter deux langues officielles à ce stade devra ainsi remplir au moins un des deux critères (numérique ou historique) prévus à l'art. 8 al. 2, et être contigu à une commune B remplissant le critère numérique. L'exclusion du critère historique pour la commune B se justifie afin d'éviter que la commune A n'ait à invoquer l'histoire linguistique de sa voisine pour appuyer son propre statut linguistique.

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 2029, celle parlée par la majorité de sa population selon le dernier Relevé structurel disponible. En 2029, le dernier Relevé structurel disponible sera celui portant sur les années 2021 – 2026.

Ainsi, après le 1^{er} janvier 2029, 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 officielles jusqu'au 1^{er} janvier 2029. 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 prévu 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 2032 est proposé à cet effet, ceci en ayant à l’esprit qu’au 1^{er} janvier 2029 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.

10 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.

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. S’agissant des coûts récurrents, sans être négligeables, il convient de ne pas les exagérer, des solutions pragmatiques, appuyées par les outils récents d’intelligence artificielle, permettant de les limiter. A ce sujet, on note que, malgré une administration bilingue, les coûts de l’administration centrale du Canton de Fribourg sont inférieurs à la moyenne des autres cantons suisses.

3. 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 rapport, 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.-.

11 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.

12 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.

13 Développement durable

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.

14 Clause référendaire

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

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