



Message 2017-DIAF-29

30 juin 2026

Projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme. Ce projet vise d'une part à mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles fribourgeoises relatives aux langues officielles, notamment dans les communes, et d'autre part à coordonner la promotion du bilinguisme au sein de l'Etat et avec les partenaires.

Table des matières

1	Contexte	4
1.1	Le positionnement du canton en tant que référence du bilinguisme en Suisse et la promotion du bilinguisme	4
2	Notions essentielles	4
2.1	Le principe de la « liberté de la langue »	4
2.2	Le principe de la « territorialité des langues »	4
2.3	La « langue officielle »	5
2.4	Le « bilinguisme individuel »	5
2.5	Le « bilinguisme institutionnel »	5
2.6	L'allemand, langue officielle	5
3	Historique du dossier	5
4	Le contexte législatif international, fédéral et cantonal	6
4.1	Les Conventions internationales	6
4.2	Les dispositions fédérales	6
4.2.1	La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999	6
4.2.2	La loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques du 5 octobre 2007	7
4.3	Les dispositions cantonales	7
4.3.1	La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	7
4.3.2	Quelques lois spéciales de notre canton faisant référence à la langue officielle des communes ou à des circonscriptions bilingues	8
4.3.3	Absence de législation générale sur les langues officielles	8

5	La consultation publique	9
5.1	Principe d'une loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme	9
5.2	Contenu de l'avant-projet	10
5.2.1	Conditions pour deux langues officielles dans une commune	10
5.2.2	Processus décisionnel	10
5.2.3	Droit transitoire	10
5.2.4	Promotion du bilinguisme	11
5.2.5	Statistiques	12
5.2.6	Effets du statut linguistique	12
5.3	Principales modifications apportées suite à la consultation publique	12
5.3.1	Contiguïté (art. 33)	12
5.3.2	Approbation par le Grand Conseil (art. 7 et 35)	13
5.3.3	Commission cantonale pour le bilinguisme (art. 26 et 27)	13
5.3.4	Mesures de promotion du bilinguisme (art. 23 à 31)	13
5.3.5	Statut de la commune de Courgevaux (art. 34)	14
5.3.6	Effets du statut linguistique (art. 19 à 22)	14
5.3.7	Date de l'entrée en vigueur et du terme de la période transitoire	14
6	Objectifs du projet	15
7	Les grandes lignes de la loi	15
7.1	Les langues officielles	15
7.1.1	Autonomie communale	15
7.1.2	Critères pour avoir deux langues officielles	16
7.1.3	Procédure	17
7.1.4	Associations de communes, bourgeoisies, fusions	18
7.1.5	Districts	19
7.1.6	Effets du statut linguistique	19
7.2	La promotion du bilinguisme	20
7.2.1	Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles	20
7.2.2	Délégué-e cantonal-e au bilinguisme	20
7.2.3	Commission cantonale pour le bilinguisme	20
7.2.4	Mesures en faveur du bilinguisme	21
8	Les statistiques de population dans les communes selon la langue	21
8.1	Situation passée et actuelle	21
8.2	Valeurs de référence et période prise en compte	25
8.3	Validité des données statistiques pour la mise en œuvre de la loi	26
9	Commentaire des articles du projet	26

9.1	Partie générale	26
9.2	Langues officielles des collectivités publiques cantonales	28
9.3	Langues officielles des collectivités publiques communales	29
9.4	Langues officielles des districts administratifs	35
9.5	Effets du statut linguistique	35
9.6	Promotion du bilinguisme	37
9.7	Domaines réservés	39
9.8	Droit transitoire	39
10	Incidences financières et en personnel	41
11	Incidences du projet sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes	42
12	Conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	42
13	Développement durable	43
14	Clause référendaire	43

1 Contexte

1.1 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 », où les francophones sont majoritaires au niveau cantonal mais minoritaires au niveau national, tandis que les germanophones sont minoritaires au niveau cantonal mais majoritaires au niveau national, Fribourg est en outre particulièrement bien placé pour contribuer à la prise en compte des besoins, des attentes et des éventuelles 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.

2 Notions essentielles

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 projet de loi.

2.1 Le principe de la « liberté de la langue »

Le principe de la liberté de la langue est garanti par l'article 18 de la Constitution fédérale et par l'article 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 à 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.

2.2 Le principe de la « territorialité des langues »

Le principe de territorialité des langues est garanti par l'article 70 al. 2 de la Constitution fédérale et par l'article 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. Au niveau cantonal, veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues est une tâche partagée entre l'Etat et les communes.

2.3 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 (voir 7.1.3.1 ci-dessous).

2.4 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.

2.5 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 de l'Etat 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.

2.6 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.

3 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 rapports portant sur la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle Constitution cantonale relatives aux langues (années 2010), accompagnés de plusieurs instruments parlementaires sur le sujet.

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. En proposant au Grand Conseil le présent projet de loi, le Conseil d'Etat affirme sa

¹ Dans le présent projet de loi, 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.

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.

4 Le contexte législatif international, fédéral et cantonal

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

4.1 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.

4.2 Les dispositions fédérales

4.2.1 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).

4.2.2 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.

4.3 Les dispositions cantonales

4.3.1 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 projet de loi 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 fribourgeoise 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.*

4.3.2 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)²
- > 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 projet vise notamment à clarifier cette notion en définissant enfin la langue officielle des communes.

4.3.3 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. Dans certains cas, les pratiques adoptées depuis des décennies par les communes s'écartent très clairement d'un monolinguisme pour tendre à un véritable bilinguisme institutionnel, dont il convient de tenir compte (voir ci-dessous notamment les considérations relatives aux communes de Courtepin ou de Courgevaux. On peut également citer certaines dispositions réglementaires de la Ville de Fribourg, par exemple s'agissant du fonctionnement de son Conseil général).

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 projet de loi 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.

² On relève l'importante révision de la LJ, réformant fondamentalement l'organisation judiciaire dans le canton, avec ses conséquences sur les dispositions relatives à l'usage des langues officielles. En mai 2026, le Grand Conseil a approuvé cette révision, y compris la modification des articles 116, 117, 118 et 119 LJ consacrés à la langue de la procédure. Deux amendements rejetant ces modifications ont ainsi été rejetés respectivement par 101 voix contre 2 et 102 voix contre 1.

5 La consultation publique

L'avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme a été mis en consultation publique du 16 juin au 31 octobre 2025 (délai prolongé au 30 novembre à la demande de certaines entités consultées). Au terme de cette consultation, 37 prises de position externes ont été reçues, émanant de 7 partis politiques cantonaux ou de sections locales, 19 communes ou associations de communes, 1 particulier, 1 bourgeoisie et 9 entités diverses. On relève que, parmi les 12 communes qui remplissaient le critère numérique et le critère de contiguïté³ pour introduire une seconde langue officielle, 6 ont pris une position circonstanciée sur l'avant-projet (Courgevaux, Cressier, Fribourg, Marly, Morat et Villars-sur-Glâne), Granges-Paccot s'étant ralliée sans remarque à la position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF). Le détail des retours de consultation fait l'objet d'une annexe au présent message, qui ne revient donc ci-dessous que sur les remarques essentielles et les adaptations consécutives à la consultation.

11 prises de position émanant de l'Etat ont également été formulées dans le cadre de cette consultation. Outre plusieurs remarques d'ordre technique ou formel qui ont été prises en compte dans le projet de loi et le présent message, on relève les considérations du Service de législation portant notamment sur la nécessité de renforcer les motivations de certaines dispositions de l'avant-projet de loi, afin d'en confirmer la constitutionnalité ou sur le flou entourant les effets du statut linguistique des communes. Ces remarques ont été prises en compte dans le présent projet, et il est renvoyé aux différentes explications et précisions ci-dessous.

5.1 Principe d'une loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme

Globalement, la nécessité d'une loi a été fortement soutenue, considérant l'avant-projet mis en consultation comme une avancée importante et attendue. L'ACF reconnaît l'intérêt d'une base légale clarifiant les langues officielles et promouvant le bilinguisme, tout en regrettant que les communes n'aient pas été associées en amont aux travaux d'élaboration de l'avant-projet. Parmi les communes remplissant les critères pour l'introduction d'une seconde langue officielle, la commune de Cressier s'oppose à l'avant-projet tel que présenté, celui-ci ne correspondant à ses yeux ni à la réalité vécue ni aux besoins spécifiques de la commune, tandis que la commune de Villars-sur-Glâne regrette que le projet ne traite que des langues officielles et pas vraiment de la promotion du bilinguisme. A l'inverse, tant Fribourg que Marly et Morat ont globalement salué l'avant-projet et son contenu. La commune de Courgevaux ne s'est pas prononcée globalement sur le projet, concentrant ses remarques sur la détermination initiale de sa ou de ses langues officielles (voir 5.2.3 ci-dessous). Parmi les partis politiques, les Vert·e·s (au niveau cantonal ou par la section de la Ville de Fribourg), le PLR, l'UDC, le Centre Gauche et le PS saluent le projet tout en l'assortissant de remarques (ci-dessous). Le Centre quant à lui remet en question la pertinence de l'avant-projet, considérant qu'il constitue une ingérence majeure de l'Etat sans aucune nécessité. Il estime en particulier que les dispositions relatives à la reconnaissance du bilinguisme au niveau communal ne concernent qu'une toute petite minorité des communes fribourgeoises, et même que la capitale cantonale, alors que, selon le Centre, aucune autre commune n'a fait savoir une quelconque volonté d'aller dans le sens du bilinguisme institutionnel (à l'exception de Courtepin). La Communauté romande du Pays de Fribourg (CRPF) s'est quant à elle opposée globalement à l'avant-projet de loi, l'estimant bâclé et contraire aux dispositions constitutionnelles fédérales et cantonales en matière de langues, appelant de ses vœux une législation fondamentalement différente du texte mis en consultation. Kultur Natur Deutschfreiburg (KUND) salue elle le projet.

Avant d'entrer dans les principaux éléments discutés lors de cette consultation, le Conseil d'Etat remarque que certaines entités semblent avoir restreint la portée des dispositions de l'avant-projet relatives aux langues officielles des communes aux seules communes susceptibles d'en avoir deux. Il insiste donc sur le fait que le présent projet de loi porte bien sur la ou les langues officielles de toutes les communes du canton, y compris sur celles qui y trouveront

³ A noter qu'avec la nouvelle formulation de l'article 33 (voir 5.3.1 et le commentaire de l'article), le nombre de communes concernées est passé à 10 (Marly et Villars-sur-Glâne ne remplissant pas le critère « stricte » de contiguïté).

les bases légales nécessaires pour fixer formellement leur (unique) langue officielle. L'abondante jurisprudence en matière de langues, notamment citée dans plusieurs prises de position, démontre qu'en l'absence de telles dispositions, la justice peut être amenée à trancher des litiges, y compris dans des communes où la question de la langue officielle semblait évidente de prime abord. Les dispositions relatives aux langues officielles concernent bien les 119 communes que compte le canton, en leur donnant enfin l'occasion de donner une base formelle à leur(s) langue(s) officielle(s).

5.2 Contenu de l'avant-projet

5.2.1 Conditions pour deux langues officielles dans une commune

Les critères permettant à une commune d'avoir deux langues officielles ont été très largement commentés par les entités ayant participé à la consultation publique, en particulier le taux de 10% retenu pour présumer la présence d'une importante communauté linguistique autochtone. Ce taux a été tantôt jugé pragmatique (Morat), plein de sens (Marly), approprié (UDC et KUND, ce dernier mentionnant qu'il pourrait être combiné à des seuils en chiffres absolus pour les plus grandes communes), adapté (Centre Gauche), avancée positive (Vert·e·s Ville de Fribourg) ou à l'inverse particulièrement bas (Vert·e·s, qui mentionnent des seuils allant de 25 à 40%), trop peu élevé (PLR, qui propose un taux de 15 à 20%, sur une période de 50 ans), arbitraire (ACF, qui évoque 15%), disproportionné (Jaun, qui soutient 33%), largement trop bas et contraire au principe de territorialité (commune de Villars-sur-Glâne, qui préconise un seuil d'au moins 25%) ou grave atteinte à la Constitution (CRPF, qui exige 30% dans les communes de plus de 1000 habitants et 35% dans les autres).

L'articulation entre critère numérique et critère historique a en outre été discuté, la CRPF et le PLR estimant notamment qu'ils devaient être cumulatifs, à l'inverse de la Ville de Fribourg (qui soutient le seuil de 10% tout en relevant que, selon elle, elle remplirait par ailleurs le critère historique).

S'agissant enfin du critère de contiguïté, outre les remarques faites s'agissant de la période transitoire (voir 5.3.1 ci-dessous), l'ACF estime que l'avant-projet l'applique de manière trop uniforme, au détriment de l'autonomie communale, précisant toutefois qu'elle le soutient dans son principe.

5.2.2 Processus décisionnel

Le processus décisionnel proposé par l'avant-projet a également suscité plusieurs critiques. L'ACF estime qu'il remet en question l'autonomie communale puisqu'il repose sur des critères fixés par la loi et sur le résultat d'un vote. Cressier souhaite quant à elle que les communes restent libres de choisir leur statut linguistique sans pression juridique ou institutionnelle inutile.

La CRPF appelle quant à elle le Conseil d'Etat à renoncer à s'appuyer sur l'autonomie communale, estimant qu'il revient à l'Etat d'assurer l'application uniforme et cohérente des critères légaux, les communes devant être entendues et pouvoir proposer un statut linguistique. La CRPF appuie cette position sur le fait que la Constitution confie à l'Etat le mandat de veiller au maintien de la répartition traditionnelle des langues (voir 2.2 ci-dessus et 7.1.2.2 ci-dessous). Elle demande ainsi que la liste des communes par langue officielle figure dans la loi afin que le Grand Conseil ait la compétence de valider leur statut linguistique.

Tant la Ville de Fribourg que la commune de Marly ou KUND estiment que le scrutin populaire donne au choix des langues officielles une légitimité démocratique importante. L'UDC et le PS saluent la possibilité offerte aux communes d'adopter une seconde langue officielle, tout comme le PLR qui relève que l'autonomie communale est la clé de voûte du projet, alors qu'une décision imposée d'en-haut serait vouée à l'échec et raviverait la guerre entre les communautés linguistiques. Le Centre gauche appelle de ses vœux un examen préalable par l'Etat avant la tenue d'un scrutin populaire dans une commune, afin de garantir le respect des critères fixés par la loi, tout comme la CRPF.

5.2.3 Droit transitoire

A part la prise de position de la commune de Courgevaux qui y est consacrée (voir ci-dessous), les dispositions transitoires destinées à la première fixation de la ou des langues officielles des communes ont surtout été commenté pour la manière dont le principe de contiguïté y était prévu. Comparant les versions allemande et française de l'avant-projet, le Centre gauche relève ainsi ce qu'il estime être une erreur dans le texte français, qui prévoyait que le

principe de contiguïté était rempli notamment si la commune était contiguë à une autre « dont la population s'exprimant dans l'une des langues officielles dépasse 10% (...) ». Le Centre gauche relève que le texte allemand ne comporte pas cette coquille, puisqu'il parle de la population s'exprimant « dans l'autre langue officielle ». La CRPF voit dans la formulation du texte en français une volonté de contourner l'exigence de contiguïté en rendant possible des îlots qu'elle désigne comme « bilingues ». Elle ne s'exprime pas sur le texte en allemand. La CRPF exige en outre que la commune de Courtepin se prononce obligatoirement sur son statut linguistique durant la période transitoire.

Dans sa prise de position, la commune de Courgevaux expose ses réserves quant aux dispositions relatives à la première détermination de sa ou ses langues officielles telles que prévues dans l'avant-projet. Son Conseil communal constate ainsi que la commune connaît une répartition harmonieuse et stable des communautés linguistiques depuis plusieurs décennies, et qu'elle est, de fait, une commune pleinement « bilingue » qui fonctionne comme telle. Il mentionne ainsi le fait que tous les règlements, courriers et envois officiels sont systématiquement traduits que l'administration répond aux citoyennes et citoyens dans la langue de leur choix et que les assemblées communales se tiennent systématiquement dans les deux langues, chaque présentation étant traduite. Le Conseil communal rappelle en outre les démarches entreprises par le passé auprès de l'Etat pour officialiser les deux langues sans succès faute de base légale. Dans ce contexte, la commune s'inquiète d'une procédure transitoire qui pourrait aboutir à l'abandon du français comme langue officielle faute d'un scrutin dans un délai de deux ans (la population de Courgevaux étant actuellement majoritairement germanophone).

5.2.4 Promotion du bilinguisme

Plusieurs entités consultées ont estimé que l'avant-projet n'allait pas assez loin en matière de promotion du bilinguisme individuel, regrettant notamment que la question des langues officielles des communes ne soit pas plus clairement distinguée de celle de la promotion du bilinguisme (individuel). Le PS regrette que l'avant-projet ne définisse pas des mesures de soutien à l'apprentissage et à la pratique des deux langues, à renforcer la présence équilibrée du français et de l'allemand dans l'administration ou à encourager les échanges scolaires, culturels et professionnels entre régions linguistiques. Les Vert·e·s, tant au niveau cantonal que par leur section de la Ville de Fribourg, déplorent que l'avant-projet ne concerne que la définition des langues officielles et pas de la promotion du bilinguisme individuel, tout comme la commune de Villars-sur-Glâne, notamment.

Le Centre demande en outre que l'actuelle loi relative à la Journée du bilinguisme soit intégrée dans la loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme.

5.2.4.1 Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles

Le montant de CHF 100.- par habitante et habitant prévu pour les communes comptant deux langues officielles a été jugé insuffisant par plusieurs entités consultées. C'est en particulier le cas de l'ACF, qui estime que les communes concernées devront engager des dépenses importantes, tant pour les traductions que pour les mesures d'organisation rendues nécessaires par l'introduction d'une seconde langue officielle. L'association rappelle en outre que, alors que l'aide prévue est ponctuelle, les deux langues officielles généreront des charges courantes qui resteront à charge des communes et que le rapport accompagnant l'avant-projet minimiseraient. Outre les communes qui se sont ralliées sans remarque à la prise de position de l'ACF, cet avis est partagé par la commune de Cressier qui estime que l'aide unique ne saurait compenser durablement ces charges, en particulier pour une petite commune, par celle de Jaun, qui considère que l'aide devrait plutôt s'élever à CHF 1000.- par habitante et habitant et remarque que les coûts seront presque identiques quelle que soit la taille de la commune ou encore par celle de Morat.

Cet avis est partagé par le Centre gauche plaidant pour une augmentation de l'aide, ainsi que par les Vert·e·s de la Ville de Fribourg qui relèvent les coûts récurrents et les besoins d'accompagnement en continu. Le Centre plaide lui pour la prise en charge par l'Etat de 50% des frais effectifs générés par la mise en œuvre des mesures concrétisant le bilinguisme institutionnel. La CRPF estime l'aide proposée dérisoire par rapport aux coûts induits.

La commune de Marly juge elle que l'aide proposée représente un levier incitatif pertinent, aide saluée également par la commune de Fribourg.

La Bourgeoisie de la Ville de Fribourg remarque que l'aide devrait en outre concerner aussi les bourgeoisies, celles-ci ayant également d'importants coûts à assumer si la commune concernée adopte deux langues officielles.

5.2.4.2 Délégué-e au bilinguisme

Si l'institution de la fonction de délégué-e au bilinguisme n'a pas fait l'objet de critique, si ce n'est pour demander parfois que l'institution de cette fonction n'entraîne pas une augmentation des EPT, plusieurs entités ont insisté sur le fait que le délégué ou la délégué-e devrait être appuyé par un gremium plus large. Tel est le cas des Vert·e·s de la Ville de Fribourg, qui préconisent la création d'un « groupe de pilotage ou une plateforme de coopération » réunissant les communes vivant le bilinguisme. La CRPF plaide elle pour l'institution d'un « Conseil des langues », en lieu et place d'un ou une délégué-e, composé de représentant-e-s des autorités cantonales, des communes, de l'enseignement, des milieux académiques et culturels et des associations actives dans le domaine de la politique des langues.

5.2.5 Statistiques

Les données permettant de déterminer la part de la minorité linguistique ont suscité plusieurs remarques, en particulier de la part de la CRPF. Cette dernière estime ainsi que les données de l'Office fédéral de la statistique sont imprécises, d'une part parce qu'elles sont obtenues par sondage et d'autre part parce qu'elles autorisent les habitantes et habitants à déclarer plus d'une langue principale. La CRPF demande ainsi que le canton de Fribourg instaure un système propre de recensement de la population par langue et par commune.

5.2.6 Effets du statut linguistique

Les effets du statut linguistique des communes, en particulier de celles choisissant d'avoir deux langues officielles, ont également été commentés. Le Centre, qui s'oppose à l'ensemble des dispositions sur les langues officielles des communes (voir 5.1 ci-dessus) estime ainsi que l'avant-projet atteint dans cette section « le sommet de l'absurde » en règlementant dans un domaine où personne n'a demandé à l'Etat de légiférer. La commune de Morat en appelle, elle, au maintien d'une liberté décisionnelle pour les communes, tout comme la commune de Cressier.

Plusieurs entités se sont en outre inquiétées des potentielles conséquences indirectes du projet sur les aménagements en faveur de la minorité linguistique déjà mis en place par plusieurs communes. Elles craignent ainsi que la mise en œuvre de la loi entraîne la disparition de ces solutions locales en forçant les communes à appliquer soit un monolinguisme strict soit un bilinguisme total, avec le risque que plusieurs renoncent à ce dernier. La CRPF y voit une confusion dangereuse et artificielle entre facilités linguistiques fondées sur la convivialité et le pragmatisme et un bilinguisme institutionnel impliquant la reconnaissance des mêmes droits dans tous les domaines.

La Ville de Fribourg a enfin suggéré des adaptations, par exemple en prévoyant d'introduire une notion temporelle dans l'obligation de répondre dans telle ou telle langue (« dans les meilleurs délais »), afin de tenir compte des contraintes organisationnelles liées au statut linguistique. Une possibilité d'aménagement que demande également la Bourgeoisie de Fribourg, citant en exemple la gestion de biens bourgeoisiaux dans des régions germanophones ou francophones.

Plusieurs prises de position ont en outre mentionné les contacts avec les communautés ne parlant pas l'une des langues officielles, ou souffrant d'un handicap ou de difficultés particulières pour le faire, demandant que le projet de loi intègre leurs besoins spécifiques. C'est par exemple le cas du PS, qui évoque les 8,8% de Fribourgeoises et Fribourgeois qui se déclarent monolingues sans maîtrise du français ou de l'allemand, ou de la Fédération suisse des sourds, qui demande la prise en compte de la langue des signes.

5.3 Principales modifications apportées suite à la consultation publique

5.3.1 Contiguïté (art. 33)

L'application du principe de contiguïté durant la phase transitoire a été revu suite aux retours de la consultation. Comme le relevait le Centre gauche, la formulation du texte en français laissait entendre que le principe de contiguïté ne s'appliquerait pas à cette phase transitoire, ouvrant la possibilité de constitution de « poches » linguistiques à l'intérieur de territoires unilingues homogènes. Telle n'était pas l'intention de l'avant-projet, qui a donc été corrigé

sur ce point : le critère de contiguïté a été renforcé pour cette phase transitoire, toujours dans l'objectif d'éviter des « poches » linguistiques qui auraient pu affaiblir le principe de territorialité. Le projet prévoit donc désormais explicitement l'exigence d'une contiguïté « stricte » : une commune avec une importante minorité linguistique autochtone (selon les critères de l'article 8) pourra envisager de se doter de deux langues officielles à cette étape à condition qu'elle soit contiguë à une commune dont la majorité linguistique parle la langue de sa propre minorité (voir le commentaire de l'article 33). Cette modification a pour conséquence que le nombre de communes remplissant les critères pour se doter de deux langues officielles lors de la phase transitoire diminue par rapport à celui de l'avant-projet : Marly et Villars-sur-Glâne, à majorité francophone et dont les voisines sont toutes à majorité francophone, disparaissent de la liste.

5.3.2 Approbation par le Grand Conseil (art. 7 et 35)

Le Conseil d'Etat a décidé d'introduire une approbation par le Grand Conseil en cas de modification du statut linguistique d'une commune (introduction d'une seconde langue officielle ou renonciation à celle-ci). En effet, la répartition traditionnelle des langues, auquel l'Etat doit veiller avec les communes conformément à l'article 6 al. 2 Cst. résulte des langues officielles décidées au niveau communal. Il est ainsi apparu opportun de confier au Grand Conseil la tâche d'approuver toute modification apportée à la répartition des langues officielles. Concrètement, cette approbation suivra le modèle des fusions de communes, dont les conventions sont soumises au Grand Conseil après leur approbation par les communes. Toute modification du statut linguistique d'une commune fera ainsi l'objet d'un décret au Grand Conseil, avant que l'ordonnance constatant la ou les langues officielles des communes ne soit modifiée par le Conseil d'Etat (art. 7).

Concernant la première détermination de la ou des langues officielles, le projet de loi prévoit également son approbation par le Grand Conseil, sous la forme d'un décret (art. 35).

On rappelle toutefois ici que l'une des innovations de la Constitution cantonale de 2004 a été de confier à l'Etat et aux communes la tâche de veiller « à la répartition territoriale traditionnelle des langues et [de prendre] en considération les minorités linguistiques autochtones. » (art. 6 al. 2). Cette nouveauté, qui ne figurait pas dans l'ancienne Constitution, exige que la loi laisse aux communes l'autonomie nécessaire pour qu'elles soient à même d'accomplir leur part.

5.3.3 Commission cantonale pour le bilinguisme (art. 26 et 27)

Les débats et les échanges suscités par la mise en consultation publique de l'avant-projet de LLOPB, premier projet fribourgeois à avoir atteint cette importante phase démocratique, ont mis en évidence l'importance et la pertinence des échanges entre les entités publiques dotées de deux langues officielles (ou plus, au-delà des frontières cantonales). Durant parfois des décennies, certaines communes fribourgeoises ont ainsi développé des pratiques concrètes pour tenir compte de la minorité linguistique, tout comme l'Etat d'ailleurs. Créer un lieu d'échanges pérenne pour partager les bonnes pratiques entre administrations concernées, ainsi que l'ont préconisé plusieurs entités consultées, permettra de s'inspirer mutuellement, et d'implémenter des solutions éprouvées et pragmatiques, garantissant leur efficacité et limitant leurs coûts. C'est dans cette optique que le Conseil d'Etat a complété le projet de loi en prévoyant l'institution d'une « commission du bilinguisme », réunissant des représentants et représentantes des services de l'Etat particulièrement concernés par le bilinguisme et des communes ayant adopté deux langues officielles. Cette commission consultative sera en outre composée de quatre représentants ou représentantes de la société civile, afin de faire part des éventuels besoins constatés sur le terrain. Ce nouvel organe est détaillé dans le commentaire des articles ad hoc.

5.3.4 Mesures de promotion du bilinguisme (art. 23 à 31)

La section consacrée à la promotion du bilinguisme a fait l'objet de nombreuses critiques, regrettant en particulier la très faible portée des mesures proposées en faveur du bilinguisme (individuel). Le Conseil d'Etat constate effectivement que l'avant-projet ne remplissait pas entièrement son rôle de valorisation des mesures en faveur du bilinguisme. En renvoyant pour l'essentiel à la législation spéciale, l'avant-projet a en effet pu laisser accroire que la promotion du bilinguisme se limitait à l'institution d'un poste de délégué-e et à l'aide ponctuelle aux communes, passant sous silence les nombreuses mesures de soutien au bilinguisme déjà existantes, et que le ou la délégué-e au

bilinguisme sera notamment responsable de mieux coordonner et dont il ou elle sera chargé-e d'accroître la portée. Le Conseil d'Etat a ainsi choisi d'intégrer dans la LLOPB l'actuelle loi sur la Journée du bilinguisme (RSF 10.2), qui constitue la principale base légale pour les mesures de promotion du bilinguisme, comme le proposait le Centre dans le cadre de la consultation publique. Il n'en demeure pas moins que la législation spéciale offre également les bases légales nécessaires au développement de projets en faveur du bilinguisme ainsi que de la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales, notamment dans le domaine de la formation.

Le Conseil d'Etat a en revanche maintenu le montant de l'aide financière aux communes tel que prévu dans l'avant-projet. Il constate que les communes remplissant les critères fixés dans la législation ont déjà, pour la plupart, mis en place des mesures conséquentes pour un bilinguisme institutionnel pragmatique. On relève par ailleurs que la commune de Courgevax a su mettre en place, et financer, les mesures nécessaires, ce qui semble confirmer que les coûts à charge des communes concernées peuvent être absorbés dans le fonctionnement communal. Le Conseil d'Etat rappelle enfin que l'administration cantonale fribourgeoise présente des coûts par habitante et habitant inférieurs à la moyenne suisse, malgré son bilinguisme institutionnel.

5.3.5 Statut de la commune de Courgevax (art. 34)

Dans le cadre de la consultation publique, le Conseil communal de Courgevax a relevé la situation particulière de sa commune s'agissant de la question des langues. Insistant sur le caractère constitutif de son bilinguisme institutionnel, sur les démarches entreprises de longue date auprès de l'Etat pour faire reconnaître ses deux langues officielles, sans succès faute de base légale, ainsi que sur la présence ancienne et continue des deux communautés linguistiques sur le territoire de la commune, le Conseil communal s'est ému de la perspective de voir sa commune dotée d'une seule langue officielle (a priori l'allemand selon le dernier relevé structurel) au terme de la période transitoire. Après examen de la situation particulière de la commune, le Conseil d'Etat constate le caractère effectivement spécifique de la commune du point de vue de la démographie linguistique : Courgevax se démarque par l'extrême stabilité de ses communautés linguistiques, la part de chacune n'étant jamais passée sous les 35% en plus de 50 ans. Les mesures prises par la commune depuis des décennies pour assurer son fonctionnement dans les deux langues permettent par ailleurs de considérer que le français et l'allemand sont déjà de facto les langues officielles de Courgevax. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime nécessaire que la procédure transitoire prenne en compte cette situation et prévoie, à l'instar du cas de Courtepin, que la commune conservera ses deux langues officielles, sauf décision populaire contraire.

5.3.6 Effets du statut linguistique (art. 19 à 22)

La formulation très générale choisie par l'avant-projet pour déterminer les activités des collectivités publiques concernées devant obligatoirement recourir aux deux langues officielles a suscité quelques remarques sur le risque de contestation dans de multiples cas d'espèce. Il a donc été choisi de préciser la portée de la décision d'avoir deux langues officielles, en s'inspirant fortement des dispositions fédérales régissant l'usage des langues au sein des autorités et de l'administration de la Confédération. Si cette précision laisse moins de marge de manœuvre interprétative aux communes, elle offre l'avantage de se baser sur des pratiques éprouvées, et permet le cas échéant de trancher certains cas en s'inspirant par analogie des solutions choisies au niveau fédéral.

Il y a enfin lieu de relever que le texte de la LLOPB issu de la consultation publique prévoit désormais expressément (art. 20 al. 1) des exceptions en vue de la prise en compte de la langue partenaire dans les communes qui se seront dotées d'une seule langue officielle. Ces précisions permettent de répondre de manière pragmatique aux craintes exprimées lors de la consultation relatives aux aménagements concédés par certaines communes en faveur de leur minorité linguistique. Certains craignaient effectivement que la nouvelle loi les fasse disparaître au profit d'un « monolinguisme » stricte choisi à défaut de pouvoir assumer les pleines conséquences d'un bilinguisme institutionnel complet (voir également 7.1.6 ci-dessous).

5.3.7 Date de l'entrée en vigueur et du terme de la période transitoire

L'avant-projet présumait une entrée en vigueur de la LLOPB au 1^{er} janvier 2027, et donc un terme de la période de première détermination de la ou des langues officielles au 1^{er} janvier 2029, deux ans plus tard. Le calendrier a été revu afin de permettre un débat démocratique serein dans les communes qui devraient passer par un scrutin populaire

pour déterminer leurs langues officielles. La date a ainsi été reportée d'une année (1^{er} janvier 2030), quelle que soit la date d'entrée en vigueur de la LLOPB.

6 Objectifs du projet

Le présent 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). Ce 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.

Ce 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 la loi

Le 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 consacrée 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'article 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'article 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

Il y a tout d'abord lieu de rappeler explicitement que plusieurs critères se cumulent (historicité, contiguïté, statistiques de population). Si cette approche fait pleinement sens, elle implique aussi que les conditions cumulatives ne soient pas exagérément contraignantes, de telle sorte qu'elles videraient la loi de sa substance en restreignant de manière trop importante le nombre de communes aptes à remplir les conditions. D'autre part, le caractère potestatif et non obligatoire en cas de réalisation des critères en relative également l'importance.

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 projet de loi 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.

Le projet retient donc un taux d'au moins 10%. Cette valeur de référence, relativement basse en comparaison des seuils 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, démocratique 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.

Ce taux a été abondamment commenté dans le cadre de la consultation publique.

Il a notamment été jugé particulièrement bas, en particulier au regard des taux avancés par les projets législatifs précédents (voir 5.2.1 ci-dessus) ou certaines jurisprudences. Le Conseil d'Etat constate toutefois que ces comparaisons semblent manquer l'innovation spécifique au présent projet de loi, soit le caractère *potestatif* de l'article 6 al. 3 Cst., et le processus décisionnel nouveau proposé, soit un vote aux urnes pour l'adoption de deux langues officielles (à l'exception des communes de Courgevaux et Courtepin, voir ci-dessous le commentaire de l'article 34). Cette nouveauté, absente de tous les projets précédents, change fondamentalement la manière d'appréhender la taille minimale d'une minorité linguistique. Elle vise à mettre en œuvre la seconde phrase de l'art. 6 al. 2 Cst. « l'Etat *et les communes* veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones ». On voit en effet mal comment les communes pourraient assumer la responsabilité constitutionnelle précitée sans disposer d'une marge décisionnelle réelle.

On rappelle que le présent projet de loi vise à mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles qui prévoient la possibilité pour les communes d'avoir deux langues officielles. Le respect de la Constitution cantonale implique donc la fixation d'un taux minimal tel qu'il permette effectivement à un nombre notable de communes de décider d'adopter, ou non, deux langues officielles. Un taux trop élevé viderait les dispositions constitutionnelles de leur sens et de leur portée. En ce sens, les 10% proposés constituent *un indice* de la présence d'une minorité linguistique autochtone importante, indice suffisant pour permettre à une commune de se déterminer sur l'introduction d'une seconde langue officielle. Cet indice n'est en revanche pas suffisant, seul, pour imposer une seconde langue officielle à une commune.

Le présent projet de loi répond ainsi à la question « à partir de quelle valeur de référence est-il légitime de permettre à la population d'une commune de se prononcer sur la question d'une seconde langue officielle ? ». Il s'agit d'un changement de paradigme majeur par rapport à toutes les approches précédentes, qui, tant dans les projets et rapports précédents que dans la jurisprudence, répondaient à la question « Au-delà de quel seuil le canton est-il obligé d'imposer à une commune d'avoir une seconde langue officielle ? ».

On peut par ailleurs relever que le chiffre de 10% est fréquent dans la législation pour constater l'importance d'une minorité, particulièrement en matière de droits politiques. C'est notamment le seuil nécessaire pour l'aboutissement d'un référendum ou d'une initiative populaire au niveau communal (dans le canton de Fribourg et dans de nombreux autres cantons), attestant qu'une minorité est considérée comme assez significative pour contester une décision du législatif ou pour formuler des propositions et obtenir un vote populaire.

On relève en outre que l'affirmation selon laquelle une minorité inférieure à, par exemple, 30% de la population, ne peut être considérée comme « importante » apparaît problématique aux yeux du Conseil d'Etat, particulièrement en matière de respect des minorités linguistiques en Suisse, et particulièrement émanant d'entités revendiquant leur engagement en faveur de la minorité francophone. On rappelle en effet que les francophones ne représentent « que » 22,6% de la population suisse⁴. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'ils constituent pourtant bien une importante minorité linguistique autochtone au niveau national, dont la prise en compte et le respect s'imposent. La Constitution fédérale confirme bien cette importance en faisant de l'allemand, du français, de l'italien et du romanche des langues nationales. A ce sujet, on rappellera que les italophones représentent 7,8% de la population suisse, le romanche étant parlé par 0,4% de la population.

Critère historique – La Constitution cantonale ne limite pas la notion d'importance à la seule question numérique. On rappelle d'ailleurs que la proposition d'introduire une valeur numérique dans la Constitution a été rejetée par la Constituante. 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 sociale...

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

Le projet de loi 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 (articles 33 à

⁴ Au 31.12.2024, part de la population résidente ayant annoncé le français comme langue principale. Source : OFS – Recensement fédéral de la population, Relevé structurel.

36). Elle constitue pourtant l'élément central du 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 34), aucune commune fribourgeoise n'a défini formellement sa ou ses langue(s) officielle(s), même si plusieurs d'entre elles ont adopté des pratiques instaurant de fait un bilinguisme institutionnel partiel, y compris dans certaines dispositions réglementaires. La situation de la commune de Courgevaux, qui fonctionne de facto avec deux langues officielles est par ailleurs à relever (voir 5.3.5 ci-dessus et commentaire de l'article 34). 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 la procédure y relative. 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 pourrait ainsi être tacitement déterminée. 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, son assemblée communale/son conseil général 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.

La détermination des langues officielles des communes aura toutefois des effets sur la répartition des langues au niveau cantonal, celle-ci étant la résultante de celle-là. Le projet de loi prévoit ainsi que cette première détermination sera soumise pour approbation par le Grand Conseil, sous la forme d'un décret. La publication de ce décret ouvrira en outre des voies de droit, y compris pour les langues déterminées « tacitement ». La liste des communes et de leurs langues officielles fera ensuite l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat, afin d'en assurer la publicité. Afin de concentrer les informations relatives aux communes dans un seul acte, il est envisagé de compléter l'actuelle ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD ; RSF 112.51), en la rebaptisant « ordonnance indiquant les noms des communes, leurs langues officielles et leur rattachement aux districts administratifs ».

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. 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, constitueraient 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.

L'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci sera soumise au Grand Conseil pour approbation, sur le modèle des fusions de communes. Dans le cas d'un changement de statut linguistique lors d'une fusion, l'approbation de la convention de fusion par le Grand Conseil fera office d'approbation du nouveau statut linguistique. Comme ensuite d'une fusion, le Conseil d'Etat procèdera alors à l'adaptation de l'ordonnance.

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, la LLOPB prévoit simplement que le statut linguistique sera celui de la commune dont elles dépendent. 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

visé 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. Il s'agit ici de préciser la ou les langues officielles pour les unités de l'Etat dont la compétence s'étend au district (par opposition à celles dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton et dont les langues officielles sont obligatoirement le français et l'allemand, en application de l'article 17 Cst.). Les préfets et préfètes peuvent toutefois adopter des modes de fonctionnement différents 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.

L'avant-projet de loi en consultation avait opté pour une définition générale, en prévoyant que les collectivités publiques étaient tenues de faire usage de leur(s) langue(s) officielle(s) pour toutes les activités officielles de leurs compétences. Suite à la consultation publique, il a été décidé de préciser ces notions, en s'inspirant des dispositions fédérales de la LLC.

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. La législation communale pourra en outre accorder des facilités aux francophones ou aux germanophones dont la langue n'est pas langue officielle de la commune. On pense par exemple à des dispositions du règlement du Conseil général autorisant ses membres à s'exprimer dans l'autre langue, ou des dispositions portant sur la mise à disposition d'informations dans la langue de la minorité linguistique dont la langue n'est pas langue officielle. Cette ouverture vise à laisser une grande marge de manœuvre aux communes dans l'accomplissement de leur obligation constitutionnelle de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones, quand bien même leur langue n'aurait pas été reconnue langue officielle. Elle donne une base légale aux solutions pragmatiques choisies dans plusieurs communes fribourgeoises pour faire vivre leur bilinguisme historique.

Elle permet en outre une gradation dans la prise en compte de la minorité linguistique, de mesures spécifiques accordées « à bien plaisir » à une reconnaissance pleine et entière de la langue minoritaire comme seconde langue officielle, afin de conserver le bilinguisme institutionnel pragmatique déjà vécu, depuis des décennies, dans plusieurs communes de notre canton.

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 ainsi que sur les dispositions fédérales. 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, avant leur publication ou leur transmission à l'organe législatif (assemblée communale, conseil général, assemblée des délégué-e-s...). L'obligation d'utiliser les deux langues officielles se limite ainsi à certains documents, dont la publicité et l'accessibilité doivent être garanties aux locuteurs et locutrices des deux langues officielles à égalité. Elle exclut en revanche d'autres usages de la langue, y compris dans l'espace public. On pense notamment à la signalétique (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 intercantonale, 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. Enfin, il ou elle assurerait le secrétariat de la commission cantonale pour le bilinguisme (voir 7.2.3 ci-dessous).

7.2.3 Commission cantonale pour le bilinguisme

Suite à la consultation publique sur l'avant-projet de LLOPB, le Conseil d'Etat a décidé de compléter le projet de loi en introduisant une commission cantonale permanente sur le bilinguisme. Cet organe consultatif permettra l'instauration d'un dialogue permanent entre les différents acteurs du bilinguisme institutionnel fribourgeois, ainsi qu'avec la société civile. Constituée de représentants et représentantes des unités de l'Etat particulièrement concernées par la thématique (on pense notamment au domaine de la formation ou de la culture, mais également aux unités ayant obtenu le label du bilinguisme) et des communes ayant deux langues officielles, elle permettra l'échange de bonnes pratiques, l'émergence de projets communs en faveur du bilinguisme institutionnel ou individuel ou encore la remontée de problématiques constatées sur le terrain. Cette commission comptera en outre au moins quatre personnes issues de la société civile, choisies pour leur engagement ou leurs compétences dans la question linguistique, afin de tenir compte des sensibilités de la population. Cette commission élaborera chaque année un rapport à destination du Conseil d'Etat, et pourra lui transmettre des propositions par l'intermédiaire de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Elle pourrait également être amenée à préavis certaines demandes de soutien financier formulées dans le cadre des mesures cantonales ou fédérales en faveur du bi- ou du plurilinguisme.

7.2.4 Mesures en faveur du bilinguisme

Suite à certaines remarques formulées dans le cadre de la consultation publique sur l'avant-projet (voir 5.2.4 ci-dessus), le Conseil d'Etat a constaté que l'AP-LLOPB manquait partiellement son objectif de promotion et donc de visibilité du bilinguisme et des aides qui lui sont d'ores et déjà consacrées. Renvoyant à la législation spéciale, l'avant-projet a en effet pu laisser croire que la promotion du bilinguisme se limitait à l'institution d'un poste de délégué-e et à l'aide ponctuelle aux communes. S'il appartient effectivement aux législations spéciales (formation, justice, loi sur le personnel de l'Etat...) de préciser les différentes mesures prises pour concrétiser la promotion du bilinguisme dans leurs domaines spécifiques, il convient de relever que des mesures générales existent déjà en faveur du bilinguisme, mesures qui reposent actuellement sur la loi du 10 février 2015 relative à la Journée du bilinguisme (RSF 10.2). Sur la base de son article 4 al. 1 let. b, le Conseil d'Etat a ainsi adopté en juin 2018 l'ordonnance sur le soutien aux initiatives en faveur du bilinguisme (RSF 10.22), qui a permis de soutenir de nombreux projets pour un montant total de plus de CHF 700'000.-, auxquels il convient d'ajouter les montants accordés au Canton de Fribourg par la Confédération au titre de soutien aux cantons plurilingues (CHF 300'000.- par année pour la période 2025-2028). Afin de renforcer la visibilité de ces soutiens, et suite aux remarques formulées lors de la consultation, le Conseil d'Etat a ainsi décidé d'intégrer à la présente loi l'actuelle loi relative à la Journée du bilinguisme, afin que ces dispositions s'inscrivent dans le cadre plus général de la promotion du bilinguisme. Cette intégration est en outre l'occasion d'apporter aux dispositions relatives à la Journée du bilinguisme quelques adaptations inspirées de l'expérience de ses 10 premières éditions. Il est renvoyé pour le détail aux commentaires des articles concernés.

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 projet de loi, 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 et/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 et souhaiter échanger avec les collectivités publiques dans l'une ou l'autre langue.

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 la population 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 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 2000

Etat des communes au 31.12.2022

	RFP 1970		RFP 1980		RFP 1990		RFP 2000		RS (2011-2015)		RS (2016-2020)	
	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français
	En %											
Total	35,0	65,0	34,5	65,5	32,7	67,3	31,6	68,4	29,2	70,8	27,5	72,5
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
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
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
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
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
Ménières	2,3	97,7	2,6	97,4	5,9	94,1	4,8	95,2	3,8	96,2	7,0	93,0
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
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
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
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
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
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
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
Les Montets	18,0	82,0	7,9	92,1	5,8	94,2	6,8	93,2	5,4	94,6	5,8	94,2
Delley-Portalban	3,2	96,8	7,0	93,0	6,8	93,2	12,5	87,5	16,5	83,5	19,4	80,6
Belmont-Broye	6,2	93,8	5,3	94,7	5,7	94,3	5,6	94,4	8,3	91,7	7,8	92,2
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
Cheyres-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
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
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
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
Le Châtelard	0,8	99,2	0,6	99,4	1,3	98,7	0,6	99,4	9,8	90,2	5,7	94,3
Châtonnaye	1,9	98,1	2,1	97,9	7,2	92,8	8,8	91,2	4,0	96,0	5,3	94,7
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
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
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
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
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
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
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
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
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
Vuisternens-devant-Romont	3,3	96,7	2,2	97,8	2,3	97,7	2,5	97,5	3,8	96,2	3,5	96,5
Villorsonnens	11,2	88,8	3,0	97,0	4,2	95,8	2,8	97,2	4,0	96,0	3,4	96,6
Torny	4,6	95,4	8,7	91,3	5,9	94,1	4,8	95,2	5,9	94,1	5,0	95,0
Villaz	2,6	97,4	2,3	97,7	2,5	97,5	2,6	97,4	6,7	93,3	4,3	95,7

Population résidante par langue principale, de 1970 à 2000

Etat des communes au 31.12.2022

	RFP 1970		RFP 1980		RFP 1990		RFP 2000		RS (2011-2015)		RS (2016-2020)	
	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français
	En %											
Haut-Intyamou	4,0	96,0	3,4	96,6	3,2	96,8	3,2	96,8	5,1	94,9	3,8	96,2
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
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
Morton	1,7	98,3	2,7	97,3	3,3	96,7	3,0	97,0	7,3	92,7	4,3	95,7
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
Pont-la-Ville	3,3	96,7	5,7	94,3	5,4	94,6	4,7	95,3	8,5	91,5	7,1	92,9
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
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
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
Sorens	3,2	96,8	2,1	97,9	3,7	96,3	2,9	97,1	4,7	95,3	5,1	94,9
Vaulruz	0,3	99,7	1,0	99,0	2,0	98,0	2,4	97,6	3,7	96,3	0,8	99,2
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
Bas-Intyamou	1,2	98,8	2,1	97,9	1,5	98,5	2,2	97,8	2,2	97,8	2,6	97,4
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
Autigny	1,1	98,9	4,9	95,1	4,8	95,2	2,7	97,3	3,4	96,6	3,8	96,2
Avry	20,3	79,7	12,5	87,5	10,6	89,4	8,7	91,3	9,9	90,1	8,6	91,4
Belfaux	11,4	88,6	12,8	87,2	10,5	89,5	8,3	91,7	8,0	92,0	9,9	90,1
Chénens	0,7	99,3	2,2	97,8	2,8	97,2	3,9	96,1	5,3	94,7	4,1	95,9
Corminboeuf	14,8	85,2	15,8	84,2	10,7	89,3	8,7	91,3	12,0	88,0	9,8	90,2
Cottens (FR)	1,3	98,7	4,1	95,9	2,5	97,5	4,5	95,5	6,1	93,9	6,0	94,0
Ferpicloz	10,6	89,4	18,2	81,8	17,6	82,4	12,3	87,7	10,8	89,2	7,1	92,9
Fribourg	33,1	66,9	31,6	68,4	28,1	71,9	25,0	75,0	23,6	76,4	21,0	79,0
Givisiez	21,1	78,9	21,5	78,5	18,6	81,4	16,5	83,5	11,4	88,6	9,2	90,8
Granges-Paccot	35,3	64,7	34,9	65,1	22,3	77,7	16,4	83,6	15,3	84,7	14,5	85,5
Grolley	4,1	95,9	8,1	91,9	7,0	93,0	6,4	93,6	9,1	90,9	7,9	92,1
Marly	26,2	73,8	23,7	76,3	21,2	78,8	19,1	80,9	20,6	79,4	17,7	82,3

Population résidante par langue principale, de 1970 à 2000

Etat des communes au 31.12.2022

	RFP 1970		RFP 1980		RFP 1990		RFP 2000		RS (2011-2015)		RS (2016-2020)	
	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français
	En %											
Matran	24,8	75,2	16,9	83,1	10,8	89,2	7,9	92,1	11,0	89,0	8,4	91,6
Neyruz (FR)	4,5	95,5	6,7	93,3	6,9	93,1	7,0	93,0	9,1	90,9	5,9	94,1
Pierrafortscha	47,2	52,8	34,8	65,2	37,1	62,9	28,4	71,6	11,1	88,9	26,4	73,6
Ponthaux	15,7	84,3	14,1	85,9	10,4	89,6	9,0	91,0	13,1	86,9	9,2	90,8
Le Mouret	10,1	89,9	9,8	90,2	8,9	91,1	9,1	90,9	12,7	87,3	11,1	88,9
Treyvaux	2,3	97,7	4,5	95,5	3,9	96,1	3,4	96,6	5,7	94,3	5,9	94,1
Villars-sur-Glâne	26,5	73,5	20,9	79,1	16,2	83,8	12,4	87,6	13,5	86,5	13,5	86,5
Villarsel-sur-Marly	19,6	80,4	31,1	68,9	15,6	84,4	7,0	93,0	8,2	91,8	22,4	77,6
Hauterive (FR)	18,8	81,2	21,4	78,6	12,9	87,1	10,2	89,8	8,7	91,3	7,5	92,5
La Brillaz	5,0	95,0	7,1	92,9	5,2	94,8	4,3	95,7	8,5	91,5	6,7	93,3
La Sonnaz	18,4	81,6	13,6	86,4	12,7	87,3	9,3	90,7	11,6	88,4	10,0	90,0
Gibloux	2,9	97,1	4,0	96,0	4,8	95,2	4,8	95,2	6,0	94,0	5,1	94,9
Prez	9,2	90,8	8,2	91,8	6,7	93,3	5,5	94,5	7,9	92,1	5,9	94,1
Bois-d'Amont	10,2	89,8	9,8	90,2	9,6	90,4	8,1	91,9	11,5	88,5	6,0	94,0
Courgevaux	47,0	53,0	48,9	51,1	55,1	44,9	65,2	34,8	58,4	41,6	56,2	43,8
Courtepin	34,1	65,9	34,8	65,2	31,2	68,8	29,7	70,3	27,7	72,3	26,0	74,0
Cressier (FR)	31,9	68,1	26,4	73,6	40,0	60,0	42,6	57,4	38,5	61,5	37,7	62,3
Fräschels	99,0	1,0	100,0	0,0	99,0	1,0	99,1	0,9	98,0	2,0	97,3	2,7
Greng	86,0	14,0	83,6	16,4	88,9	11,1	94,5	5,5	88,2	11,8	59,7	40,3
Gurmels	95,4	4,6	96,0	4,0	95,8	4,2	95,2	4,8	88,2	11,8	86,5	13,5
Kerzers	96,8	3,2	97,3	2,7	97,7	2,3	97,3	2,7	92,6	7,4	92,4	7,6
Kleinböisingen	98,1	1,9	96,1	3,9	94,8	5,2	97,0	3,0	91,3	8,7	92,4	7,6
Meyriez	76,1	23,9	78,3	21,7	77,2	22,8	85,7	14,3	80,3	19,7	76,5	23,5
Misery-Courtion	11,9	88,1	9,9	90,1	11,2	88,8	9,7	90,3	11,0	89,0	8,3	91,7
Muntelier	90,1	9,9	90,9	9,1	92,2	7,8	91,6	8,4	85,2	14,8	85,6	14,4
Murten	87,7	12,3	88,5	11,5	87,6	12,4	89,0	11,0	82,8	17,2	79,9	20,1
Ried bei Kerzers	97,6	2,4	98,3	1,7	98,8	1,2	97,1	2,9	92,3	7,7	94,6	5,4
Ulmiz	99,3	0,7	97,3	2,7	97,1	2,9	97,5	2,5	97,4	2,6	95,2	4,8
Mont-Vully	18,6	81,4	22,4	77,6	26,7	73,3	35,9	64,1	42,2	57,8	38,3	61,7
Brünisried	99,0	1,0	98,4	1,6	98,7	1,3	98,9	1,1	95,2	4,8	94,2	5,8
Düdingen	96,0	4,0	95,5	4,5	95,6	4,4	95,3	4,7	86,8	13,2	87,2	12,8
Giffers	92,1	7,9	91,3	8,7	93,3	6,7	93,1	6,9	78,1	21,9	82,0	18,0
Böisingen	99,0	1,0	98,1	1,9	97,5	2,5	98,5	1,5	94,1	5,9	95,7	4,3
Heitenried	99,6	0,4	99,1	0,9	99,4	0,6	99,4	0,6	94,4	5,6	96,6	3,4
Plaffeien	97,9	2,1	98,5	1,5	97,9	2,1	97,6	2,4	91,1	8,9	89,1	10,9
Plasselb	98,8	1,2	97,3	2,7	96,4	3,6	97,6	2,4	88,2	11,8	89,2	10,8
Rechthalten	99,1	0,9	97,2	2,8	96,1	3,9	96,2	3,8	88,2	11,8	86,8	13,2

Population résidante par langue principale, de 1970 à 2000												
Etat des communes au 31.12.2022												
	RFP 1970		RFP 1980		RFP 1990		RFP 2000		RS (2011-2015)		RS (2016-2020)	
	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français	Allemand	Français
	En %											
St. Silvester	95,0	5,0	95,7	4,3	95,9	4,1	95,7	4,3	90,9	9,1	84,6	15,4
St. Ursen	95,9	4,1	93,0	7,0	91,5	8,5	91,0	9,0	84,4	15,6	82,2	17,8
Schmitten (FR)	97,2	2,8	97,6	2,4	97,4	2,6	97,7	2,3	91,1	8,9	90,1	9,9
Tafers	97,1	2,9	96,5	3,5	96,7	3,3	96,9	3,1	88,2	11,8	87,6	12,4
Tentlingen	96,0	4,0	93,6	6,4	91,3	8,7	89,9	10,1	73,1	26,9	74,4	25,6
Ueberstorf	99,0	1,0	99,0	1,0	99,0	1,0	99,1	0,9	97,9	2,1	93,1	6,9
Wünnewil-Flamatt	96,8	3,2	97,1	2,9	97,6	2,4	98,0	2,0	93,8	6,2	93,3	6,7
Attalens	2,9	97,1	4,9	95,1	4,4	95,6	3,6	96,4	3,9	96,1	5,1	94,9
Bossonnens	2,0	98,0	3,4	96,6	4,1	95,9	4,2	95,8	4,9	95,1	5,7	94,3
Châtel-Saint-Denis	4,8	95,2	5,8	94,2	3,6	96,4	2,9	97,1	3,9	96,1	4,5	95,5
Granges (Veveyse)	5,1	94,9	5,1	94,9	3,8	96,2	3,8	96,2	6,7	93,3	3,7	96,3
Remaufens	1,4	98,6	1,6	98,4	0,5	99,5	1,1	98,9	3,2	96,8	4,1	95,9
Saint-Martin (FR)	0,2	99,8	1,9	98,1	2,0	98,0	2,4	97,6	0,8	99,2	1,1	98,9
Semsaes	1,6	98,4	2,4	97,6	1,6	98,4	2,9	97,1	4,8	95,2	3,1	96,9
Le Flon	1,0	99,0	1,5	98,5	3,3	96,7	2,4	97,6	4,0	96,0	1,3	98,7
La Verrerie	0,5	99,5	0,4	99,6	1,7	98,3	1,1	98,9	3,0	97,0	4,9	95,1

Source : Recensement fédéral de la population (relevé exhaustif) - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

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% (cellules grisées dans le tableau ci-dessus). 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%), Marly (18%), Villars-sur-Glâne (12%), Meyriez (14%) et Morat (11%).

8.2 Valeurs de référence 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*). La LLOPB propose de fixer la valeur de référence à partir de laquelle 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 valeurs de référence retenues par le présent projet sont détaillées dans le commentaire de l'article 8 ci-dessous.

S'agissant de la valeur de référence de 10 % retenue par le présent 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 cette valeur est à mettre en relation avec la place laissée dans le projet à l'autonomie communale : jusqu'à présent, les projets de législation prévoyaient d'imposer aux communes, même contre la volonté 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 projet. Certaines prises de position formulées dans le cadre de la consultation publique semblent avoir manqué cette innovation majeure du projet de loi, en insistant sur les taux avancés par les experts dans le cadre constitutionnel précédent la Constitution de 2004. L'autonomie communale au cœur du présent projet de loi relativise grandement la pertinence de ces expertises dans le contexte actuel. On rappelle ainsi que, pour qu'une commune adopte deux langues officielles, il sera nécessaire de convaincre 50% de la population au moins.

8.3 Validité des données statistiques pour la mise en œuvre de la loi

Dans le cadre de la consultation publique, plusieurs entités se sont interrogées, voire ont fortement contesté, que les recensements puis les relevés structurels de l'Office fédéral de la statistique puissent constituer une base suffisamment fiable et solide pour la mise en œuvre de la loi fribourgeoise sur les langues officielles. Etait notamment montré du doigt le fait que ces statistiques émanent de sondages (pour les relevés structurels), qu'elles se limitent à une partie de la population (les personnes âgées de 15 ans ou plus) et qu'elles permettent aux personnes interrogées d'annoncer plus d'une langue. Le Conseil d'Etat confirme toutefois la pertinence du recours à ces données : il s'agit tout d'abord des seules données disponibles portant sur le long terme. Etant donné l'importance de pouvoir remonter dans le temps pour s'assurer du caractère autochtone des minorités linguistiques concernées, tout introduction d'un nouvel outil (recensement cantonal ad hoc, utilisation des récents développement du référentiel cantonal permettant l'annonce de la langue de correspondance...) rendrait inapplicable la nouvelle loi jusque dans les années 2050. On remarque ensuite que l'absence dans ces données de la population des moins de 15 ans n'est pas de nature à modifier fondamentalement les chiffres relatifs (tout autre serait le cas si la loi devait introduire des seuils différenciés en fonction de la taille des communes, qui nécessiteraient alors effectivement l'examen des chiffres absolus, et donc la mise en place de recensements spécifiques, avec, comme indiqué précédemment, l'impossibilité d'assurer une vision à long terme avant au moins une génération). Enfin, s'agissant de la possibilité d'annoncer plusieurs langues, dont le français et l'allemand, dans les relevés structurels fédéraux, le Conseil d'Etat y voit au contraire la prise en compte d'une réalité : qu'ils ou elles soient individuellement bilingues ou qu'ils ou elles aient décidé de pratiquer au quotidien plusieurs langues pour divers raisons (familiales, professionnelles...), des Fribourgeois et Fribourgeoises possèdent et pratiquent plusieurs langues. Le Conseil d'Etat estime qu'il n'appartient pas à l'Etat d'édicter des règles et des critères pour forcer les habitants et habitantes du canton à se choisir une seule et unique langue.

Enfin, et comme rappelé plusieurs fois, le taux déterminé par les statistiques constitue *un indice* de la présence d'une minorité linguistique autochtone importante, et n'entraîne pas à lui seul l'obligation pour la commune d'adopter une seconde langue officielle. Dans ce contexte, les statistiques disponibles semblent tout-à-fait aptes à établir cet indice, malgré les réserves exprimées à leur égard.

Le Conseil d'Etat rappelle le très long terme pris en compte dans la présente loi. Dans ce contexte, l'émergence de nouveaux moyens de recensement, par exemple le référentiel cantonal, pourrait constituer à terme une base pertinente pour déterminer numériquement les minorités linguistiques dans les communes fribourgeoises. Le recours à ce nouvel outil ne pourra toutefois être envisagé que lorsqu'il permettra de disposer de données sur au moins une à deux générations. Il sera alors temps, dans 25 à 50 ans, d'adapter la présente loi aux nouvelles données à disposition.

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 articles 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 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 interlocuteurs ne voient aucun inconvénient à l'usage d'un dialecte français ou allemand.

Article 2 Objets

Les objets de la loi se comprennent par eux même. Ils ne nécessitent pas ici de commentaire particulier. Ces objets 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 délégués 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 140.1⁵).
- > 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 LCo⁶). 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. 16) ;
- > 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 LCo⁷ ;
- > 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 LCo⁸ 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 délégués 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 délégués de tâches publiques (cantonales et communales) 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.

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 *Délégués de tâches publiques cantonales*

S'agissant des délégués 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 délégués, ce qui serait le cas s'il devait être prévu, comme pour les établissements cantonaux, que les délégués doivent aussi être en mesure de délivrer leurs prestations dans les deux langues ; il n'est en effet pas exclu que de tels délégués doivent, dans les

⁵ La loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1) a subi une révision totale acceptée par le Grand Conseil lors de sa session de février 2026. Cette révision totale entrant en vigueur en septembre 2028, le présent message se réfère encore, sauf exception, aux dispositions de la LCo actuellement en vigueur (loi sur les communes du 25 septembre 1980). Les correspondances avec la future LCo (« LCo-2026 ») seront indiquées en note de bas-de-page.

⁶ Article 7 al. 2 LCo-2026

⁷ Articles 112ss LCo-2026

⁸ Article 7 al. 1 LCo-2026

faits, parfois ne s'exprimer qu'en allemand ou qu'en français dans le cadre de leurs activités. Ce sera en particulier le cas lorsqu'ils ne sont pas des « autorités délégataires » et/ou déploient pas leurs activités sur l'ensemble du canton (cf. art. 17 al. 2 Cst.). La liberté contractuelle permettra d'éviter de créer par la loi des situations schématiques, ce qui se traduirait dans les faits en des entraves sur le choix des délégataires uniquement pour des questions de langue. L'art. 17 al. 2 Cst. demeure bien entendu applicable si ledit délégataire exerce des tâches « d'autorité » et le fait sur l'ensemble du territoire cantonal.

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 14 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 auront préalablement été définie (voir les articles 33 et suivants ainsi que leurs commentaires). 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 14, 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 14.

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 prévoit que tout changement du statut linguistique d'une commune, soit l'introduction ou la renonciation à une seconde langue officielle, doit obtenir l'approbation du Grand Conseil. On rappelle que la loi ne permet pas la possibilité d'un changement « direct » d'une langue officielle à une autre. L'approbation du Grand Conseil prendra la forme d'un décret.

L'alinéa 3 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. 33 al. 4 du présent projet, l'approbation du Grand Conseil étant naturellement réservée. Concrètement, il est prévu de compléter l'ordonnance indiquant les noms des communes et leur rattachement aux districts administratifs (ONCD ; RSF 112.51) en la rebaptisant « ordonnance indiquant les noms des communes, leurs langues officielles et leur rattachement aux districts administratifs ». Cette procédure s'inspire largement de celle concernant les fusions de communes, qui voit elle aussi l'ONCD modifiée par le Conseil d'Etat après approbation d'une convention de fusion par le Grand Conseil.

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. 33. 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, pour la population de la commune, pour autant que les conditions soient remplies, d'une faculté — soit du droit 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, 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 intercantonale en matière linguistique, ce même principe de contiguïté s'appliquera, cas échéant, par rapport à des territoires des cantons voisins.

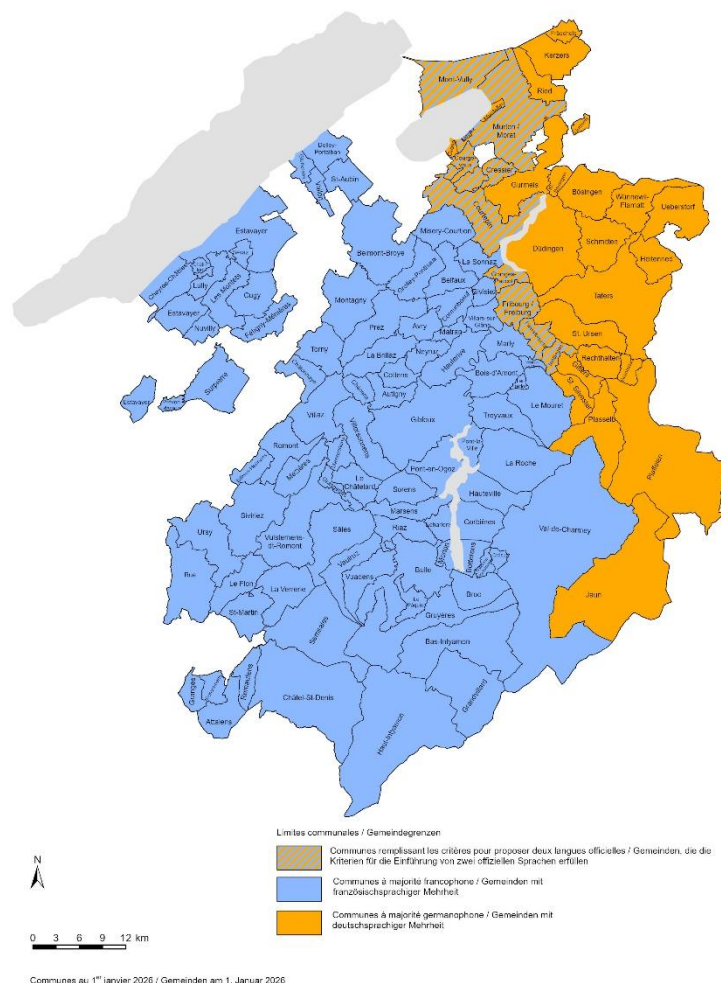
- > En ce qui concerne la mise en œuvre l'art. 8 al. 1 let. a), la notion de « minorité linguistique autochtone importante » est définie à l'art. 8 al. 2.

Les notions posées à l'art. 8 al. 2 ont déjà été commentées dans le présent message (voir 7.1.2 ci-dessus. 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, cette proportion numérique constituant un indice de son importance. 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, correspond à une génération environ. Accolée à un critère numérique de plus 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'alinéa 3 (voir également 8 ci-dessus).

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 numériques pour se choisir deux langues officielles, soit environ 90'000 habitants. Parmi elles toutefois figurent 4 communes broyardes (Châtillon, Delley-Portalban, Gletterens et Vallon) et deux communes sarinoises (Marly et Villars-sur-Glâne), 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, 10 communes pourraient proposer à leur population d'adopter deux langues officielles lors de la phase transitoire. Il s'agit de 4 communes à majorité germanophone (Courgevau, Meyriez, Morat et Tentlingen) et 6 communes à majorité francophone (Fribourg, Granges-Paccot, Pierrafortscha, Courtepin, Cressier et Mont-Vully). Au 31 décembre 2024, ces 10 communes accueillaient 67'687 habitantes et habitants (soit 19,5% 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 contiguës 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.

L'alinéa 3 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 55 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 années (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 lettres a et b de l'alinéa 3 comment devra 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 :

- > Alinéa 3 let. a : 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.
- > Alinéa 3 let. b : Vu la problématique évoquée plus haut s'agissant, en tout cas en 2026, 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 2028, les statistiques pertinentes à prendre en compte seraient les relevés structurels des années 2011 à 2025 ainsi que le recensement fédéral décennal de 2000.

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 (français et allemand) se fera par commune. 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 (enquête exhaustive réalisée tous les dix ans) 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 2010. 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 annuelle sur la base d'un échantillon) qui couvre l'ensemble des personnes vivant dans des ménages privés. Afin d'améliorer la fiabilité statistique des résultats au niveau communal, les données sont « poolés » (groupées) 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, plusieurs langues peuvent être indiquées. Jusqu'à trois langues principales par personne sont considérées.

La proportion de chaque communauté linguistique est calculée parmi les personnes ayant déclaré comme langue principale le français, l'allemand ou les deux. Les autres langues, à savoir celles qui ne sont pas des langues officielles du canton, seront exclues de l'analyse. Le pourcentage des locuteurs de chaque langue correspond au rapport entre le nombre de personnes ayant déclaré cette langue comme langue principale et l'ensemble des personnes ayant déclaré le français, l'allemand ou les deux comme langue principale. Les personnes bilingues français-allemand sont comptabilisées dans chacune des deux communautés linguistiques.

La valeur centrale de l'estimation (la part de locuteurs de chaque langue) ainsi obtenue constitue la valeur de référence. Pour les données issues des recensements exhaustifs de 1970 à 2000, cette valeur est utilisée directement. Pour les données provenant du Relevé structurel, qui reposent sur un échantillon et sont dès lors soumises à une incertitude statistique, la part estimée de la communauté linguistique minoritaire constitue la valeur de référence.

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 seconde 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, l'assemblée communale/le conseil général 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 recours.

L'article 10 al. 2 prévoit que la ou les langues officielles de la commune soumise-s à votation sont considéré-e-s comme adopté-e-s lorsqu'elle ou elles ont été accepté-e-s par la majorité des personnes participant au scrutin. Il est précisé que le calcul de la majorité s'effectue sur le nombre de bulletins valables, ainsi que le prévoit 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 seconde 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, l'assemblée communale/le conseil général 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, laquelle sera, on le rappelle, calculée sur le nombre de bulletins valables (conformément à l'art. 29 al. 1 LEDP).

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 choisie deux langues officielles soit contrainte de renoncer à l'une d'entre elles en raison de la décision d'une commune voisine.

Article 12 Changement de langue officielle

Les articles 10 et 11 énumèrent exhaustivement les changements de statut linguistique autorisés par la législation, soit l'introduction ou la renonciation à une seconde langue officielle. La LLOPB exclut ainsi un basculement immédiat d'une langue officielle unique à l'autre langue officielle (unique). L'article 12 l'indique explicitement, par souci de clarté.

Un tel basculement 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. S'il ne peut être exclu sur le très long terme, ce changement devra nécessairement passer par une « période transitoire » où les deux langues seront officielles, avant un renoncement à la langue officielle initiale.

Article 13 Procédure

L'article précise la procédure en cas de demande d'introduction d'une seconde langue officielle ou de renoncement à celle-ci émanant du dixième des citoyens et citoyennes actifs dans une commune qui ne serait pas dotée d'un conseil général. Dans un tel cas, les dispositions relatives au traitement des initiatives prévues dans la LEDP s'appliqueraient par analogie, quand bien même le droit général d'initiative n'existe pas dans ces communes, à l'exception naturellement des compétences relevant du conseil général (décision sur la validité et transmission de l'initiative).

Article 14 Fusion de communes

A l'article 14, 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. Il est rappelé à ce stade que le régime d'exception désormais expressément prévu à l'art. 20 contribuera à simplifier les discussions. Afin néanmoins de promouvoir l'adoption lors de la fusion, par de telles communes, de deux langues officielles, l'art. 23 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, également 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. 14 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. 23 al. 4, la rétrocession de l'aide initialement versée n'est pas demandée.

A noter qu'en cas de dérogation à la règle voulant que la nouvelle commune issue de communes dont le statut linguistique est différent a deux langues officielles, donc si la convention de fusion ne prévoit qu'une seule langue officielle, ladite convention devra être adoptée par une majorité qualifiée des deux tiers des personnes participant au scrutin dans chacune des communes. Cette disposition découle de l'article 11, puisque l'effet d'une telle dérogation reviendrait dans les faits à la renonciation à une seconde langue officielle pour les habitantes et habitants de la commune concernée.

Article 15 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. 14 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 communes devront être approuvés par les conseils généraux ou les assemblées communales de toutes les communes membres, de sorte qu'aucune commune dont la langue

officielle serait minoritaire ne pourra se voir imposer contre son gré une participation à une association dont le statut linguistique ne lui conviendrait pas.

Article 16 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 des entraves à des collaborations *entre les communes*.

Article 17 Bourgeoisies

Cet article signifie que le choix par la population 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 18 Districts administratifs

L'article 18 reprend l'actuel statut linguistique des districts (qui prévalait notamment pour les procédures pénales et civiles devant les tribunaux avant la réforme de la justice approuvée en mai 2026). Il s'agit ici de définir la ou les langues officielles des autorités dont la compétence s'étend uniquement au district, notamment celles organisées par des arrondissements correspondant aux districts administratifs. L'art. 18 al. 2 permet aux préfetures 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).

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. 19 à 22

Comme déjà indiqué (voir 5.3.6 ci-dessus), la LLOPB s'inspire largement des dispositions fédérales régissant l'usage des langues par les autorités et l'administration de la Confédération, en particulier les articles 6, 8, 9 et 10 LLC. Cette référence permet de garantir une compréhension uniforme des effets du plurilinguisme institutionnel. Elle permettra en outre de trancher d'éventuels doutes quant à la mise en œuvre en raisonnant par analogie avec la situation fédérale. De manière générale, on relève que les effets du statut linguistique énumérés dans la présente loi représentent des exigences *minimales*, mais n'interdisent pas le recours à d'autres langues « en plus » afin de toucher des populations spécifiques ou de simplifier l'accès à certaines informations.

Article 19 Collectivités publiques dont la langue officielle est le français ou l'allemand - Principes généraux

L'article 19 pose les effets du choix d'une seule langue pour les collectivités publiques. L'alinéa 1 rappelle ainsi le principe de l'usage exclusif de la langue officielle entre une personne et une collectivité (dans les échanges formels, et sous réserve d'éventuelles exceptions, voir le commentaire de l'article suivant). L'alinéa 2 pose le principe de l'usage exclusif de la langue officielle dans les délibérations des organes de la commune. Il est précisé que les « délibérations » incluent tous les échanges (formels) entre membres de l'organe concerné, qu'ils soient publics (séance plénières...) ou à huis clos (commissions...). Les alinéas 3 et 4 précisent les documents qui doivent impérativement être rédigés dans la langue officielle : les documents soumis à l'organe relevant du pouvoir législatif (assemblée communale ou conseil général au niveau communal, assemblée des délégué-e-s au niveau intercommunal, notamment) doivent l'être dans la langue officielle, tout comme tout acte (règlements...) dont la publication dans la Feuille officielle est prévue par la législation. C'est notamment le cas pour les actes législatifs communaux (art. 15 al. 1 de la future LCo) ou pour la convocation de l'assemblée communale (art. 25 al. 1 de la future LCo), par exemple.

L'alinéa 5 porte sur l'information générale au public, qui inclut le site Internet de la commune ainsi que ses publications imprimées ou électroniques.

Article 20 Collectivités publiques dont la langue officielle est le français ou l'allemand – Exceptions

L'alinéa 1 permet aux communes de prévoir dans leur législation la possibilité pour les membres de ses organes de s'exprimer dans l'autre langue. Cette exception vise à ne pas mettre en péril les aménagements adoptés par plusieurs communes fribourgeoises depuis parfois des décennies. Elle relève de la prise en compte des minorités linguistiques autochtones, qu'elles soient « importantes » au sens de la présente loi ou non (art. 6 al. 2 Cst.). A noter que, le cas échéant, cette exception devrait s'accompagner de mesures afin de garantir l'accès minimal aux informations et aux débats essentiels dans la langue officielle (traduction des interventions au procès-verbal, résumé dans la langue officielle ou autre...). On relève que de telles exceptions, introduites dans la législation communale, pourront faire l'objet de référendums ou d'initiative.

L'alinéa 2 traite de tous les échanges informels, donc ceux qui ne se font pas dans un but ou un cadre officiel, et qui 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 » immergés 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 21 Collectivités publiques dont les langues officielles sont le français et l'allemand - Principes généraux

L'article 21 expose ce qu'implique le choix de deux langues par la collectivité publique concernée. Comme indiqué plus haut (voir la remarque générale et 5.3.6 ci-dessus), cet article reprend la substance des articles de la législation fédérale traitant de l'usage des langues nationales au sein de l'administration et des autorités de la Confédération.

Les alinéas 1 à 3 n'appellent pas de commentaire.

S'agissant des documents soumis aux organes relevant du pouvoir législatif (alinéa 4), il convient de relever que cette obligation porte également sur la phase d'adoption (consultation...), à partir du moment où le document concerné atteint son stade définitif d'élaboration. Cette obligation ne concerne en revanche pas les brouillons et les versions provisoires d'un document avant sa finalisation. Durant cette phase préalable, les documents pourront circuler dans une seule langue, en fonction des besoins des collaborateurs et collaboratrices chargé-e-s de son traitement.

L'alinéa 5 prévoit que tous les documents dont la publication dans la Feuille officielle est prévue par la législation doivent être publiés à la fois en français et en allemand. Cette obligation porte sur les documents une fois qu'ils ont atteint leur stade définitif d'élaboration, et pas seulement au moment de leur publication (voir le commentaire de l'alinéa 4 ci-dessus). La version en français et celle en allemand feront foi de manière égale. Est toutefois réservé le cas où la décision 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.

L'alinéa 6 porte sur l'obligation générale d'informer, prévue notamment dans la loi sur l'information (LInf ; RSF 17.5). Dans les communes dont les langues officielles sont le français et l'allemand, l'information générale, donc à l'intention de l'ensemble de la population, doit être assurée dans les deux langues. Ce sera notamment le cas pour le site Internet de la collectivité ou ses différentes publications générales. Une information dans une seule des deux langues officielles est permise lorsqu'elle s'adresse à une communauté linguistique déterminée. On rappelle en outre que l'obligation d'informer dans les deux langues est une contrainte minimale, qui n'exclut évidemment pas une information complémentaire dans d'autres langues et dialectes si la collectivité l'estime pertinent.

L'alinéa 7 rappelle 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. 21 al. 7 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 22 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. Les collectivités dont les langues officielles sont le français et l'allemand pourront ainsi imposer aux collectivités cantonales la langue officielle dans laquelle elles souhaitent que ces dernières s'adressent à elles.

9.6 Promotion du bilinguisme

Article 23 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 replacer l'ensemble du canton sur la scène du bilinguisme à l'échelle nationale, doivent impérativement être soutenus. S'agissant de la distinction entre bilinguisme institutionnel et bilinguisme individuel, le Conseil d'Etat relève que les initiatives visant à une promotion du second trouveront naturellement un terrain particulièrement fertile dans des communes avec deux langues officielles. Outre le signal public clair en faveur de la compréhension entre les communautés linguistiques que le choix de deux langues officielles donnera, le fait est qu'une administration pouvant travailler dans les deux langues offrira des opportunités plus efficaces pour la mise en place de projets en faveur du bilinguisme individuel. On pense notamment au domaine scolaire, où la présence de cercles scolaires dans les deux langues sur un même territoire favorise grandement la mise en place d'échanges ponctuels, voire la constitution de véritables filières bilingues.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat propose, à l'art. 23 al. 1, le versement d'une aide financière *unique* destinées à contribuer aux frais *initiaux* liés au statut de commune dotée de deux langues officielles. De tels frais peuvent par exemple consister en ce qui suit :

- > Des coûts administratifs pour mettre en place des processus de gestion dans les deux langues ;
- > Des coûts de traduction de documents officiels existants ;
- > Des outils ou des technologies permettant de faciliter la communication dans les deux langues (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. 23 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 23 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. 23 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. 14 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. 23 al. 6).

Article 24 Aide financière aux communes qui comptent deux langues officielles - Procédure

L'article 24 précise la procédure à suivre pour obtenir le calcul de l'aide et son versement.

Article 25 *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 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. Enfin, cette personne assumera le secrétariat de la commission cantonale pour le bilinguisme (voir ci-dessous).

Article 26 *Commission cantonale pour le bilinguisme – Composition*

La Commission cantonale pour le bilinguisme sera chargée de toutes les questions relevant du bilinguisme, qu'il soit institutionnel ou individuel. Elle doit notamment permettre l'échange d'expériences et de projets entre les collectivités publiques cantonales et communales chargées de ces questions ou confrontées aux défis spécifiques d'un fonctionnement avec deux langues officielles. Sa composition reflète cette mission. S'agissant des personnes représentant les unités de l'Etat, on pense notamment au secteur de la formation, ainsi qu'aux unités ayant développé des pratiques spécifiques en matière de bilinguisme (notamment celles ayant obtenu le Label du bilinguisme). La LLOPB prévoit en outre la nomination d'au moins quatre personnes de la société civile, dont l'engagement et les compétences permettront de thématiser les attentes de la population en la matière, et élargir la perspective prise en compte par la Commission.

Article 27 *Commission cantonale pour le bilinguisme – Attributions et fonctionnement*

La Commission sera consultée par le Conseil d'Etat sur les dossiers relevant de la politique générale des langues et de la promotion du bilinguisme (al. 1). Elle pourra également porter spontanément à l'attention du Conseil d'Etat des préoccupations, notamment par le biais de son rapport annuel (al. 4). La Commission pourra en outre être associée à certaines décisions de soutien au bilinguisme, lorsque ces décisions porteront sur des montants importants ou qu'elles concerneront un projet particulier (al. 3). On pense notamment à certains projets pluriannuels soutenus par les aides fédérales aux cantons plurilingues.

Il convient de relever que les attributions de la Commission relèvent de la politique générale des langues, et non des politiques sectorielles dans lesquelles les langues et le bilinguisme peuvent entrer en ligne de compte. Dans ces domaines régis par la législation spéciale, la Commission pourra faire des observations, notamment dans le cadre de son rapport, mais les organes chargés de ces domaines resteront compétents pour la conduite des projets.

Article 28 *Journée du bilinguisme – Date*

L'article 28 reprend l'actuel article 1 de la loi relative à la Journée du bilinguisme. Seul un « en principe » est ajouté, afin de permettre une certaine flexibilité dans la fixation de la date de l'évènement. L'expérience de ces dernières années a en effet montré que la portée de la Journée du bilinguisme était accrue lorsqu'elle accompagnait d'autres évènements connexes (ainsi du Festival Explora de l'Université de Fribourg, qui a accueilli en son sein les Journées du bilinguisme 2023 et 2025), ou le Festival Aller-Retour qui a fourni l'occasion d'un évènement réunissant des représentants de différentes entités publiques concernées par le bilinguisme institutionnel en mars 2026. La Journée européenne des langues ayant lieu chaque année en septembre, il a en outre été constaté que cette date n'était pas idéale pour développer des projets dans le cadre scolaire. Cette nouvelle flexibilité permettra de mieux tenir compte de ces opportunités, tout en rappelant l'inscription de la Journée du bilinguisme dans le cadre plus général de la Journée européenne des langues.

Article 29 *Journée du bilinguisme – Idées directrices*

L'article 29 reprend sans changement l'actuel article 2.

Article 30 *Journée du bilinguisme – Objectifs*

L'article 30 reprend sans changement l'actuel article 3.

Article 31 *Soutien aux activités de promotion du bilinguisme*

L'article 31 reprend l'actuel article 4, mais remplace la référence à l'art. 17 OLang par un renvoi plus général à la législation fédérale.

9.7 Domaines réservés

Article 32

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.

9.8 Droit transitoire

Article 33 *Première détermination de la ou des langue-s officielle-s des communes*

Cet article pose les règles nécessaires et les délais à respecter afin que la ou les langues officielle-s « initiale-s » de chaque commune du canton soient enfin définies. Pour les communes qui souhaiteront se prononcer expressément à ce sujet, un délai pour ce faire est fixé au 1^{er} janvier 2030. 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 provoqué par le Conseil communal, l'assemblée communale/le conseil général ou 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. Cette règle 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 contiguë à une commune B dont la majorité linguistique correspond à la minorité de la commune A (chiffre 1). 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 2030, celle parlée par la majorité de sa population selon le dernier Relevé structurel disponible. En 2030, le dernier Relevé structurel disponible sera celui portant sur les années 2021 – 2026.

Article 34 Langue-s officielle-s des communes de Courtepin et de Courgevaux

En l'état dans le canton, seule la commune de **Courtepin** a déclaré se doter de deux langues officielles, ceci lors de sa fusion avec la commune de Courtaman en 2003. Cette commune conserve la possibilité de redéfinir sa ou ses langues officielle-s jusqu'au 1^{er} janvier 2030. 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.

Dans sa prise de position dans le cadre de la consultation publique, le Conseil communal de **Courgevaux** a exposé les nombreuses mesures prises pour assurer un fonctionnement absolument bilingue au sein de la commune. Force est par ailleurs de constater que la commune de Courgevaux est la seule commune fribourgeoise dont la minorité linguistique, qu'elle ait alternativement été francophone ou germanophone, a représenté plus du tiers de la population, depuis plus de 50 ans. Face à ce constat et à l'engagement de longue date des autorités en faveur d'un bilinguisme institutionnel, le Conseil d'Etat estime que la législation doit tenir compte de ce « droit coutumier » et ne pas menacer les solutions inspirées par cette situation particulière. La présente loi prévoit donc que la commune de Courgevaux, à l'image de celle de Courtepin, sera considérée comme dotée de deux langues officielles au terme de la période transitoire, sous réserve de la volonté du Conseil communal, de l'assemblée communale ou d'une initiative population pour soumettre cette question au vote.

Il y a lieu de noter que si leur statut de communes dotée de deux langues officielles devait être confirmée selon l'une des formes prévues par le présent article, la commune de Courtepin et la commune de Courgevaux pourront bénéficier, elles aussi, de l'aide initiale prévue à l'art. 23. 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 leur permettre de couvrir les coûts découlant de leur mise en conformité avec les obligations nouvelles de l'art. 19.

Si la commune de Courtepin ou la commune de Courgevaux devait ne pas confirmer leur statut actuel de communes dotée de deux langues officielles, aucune aide, même rétroactive, ne leur serait versée.

Article 35 Approbation par le Grand Conseil

Voir le commentaire de l'article 7 alinéa 2. Au terme de la période transitoire, le Grand Conseil se prononcera sur la liste des communes et de leurs langues officielles, déterminées conformément aux articles 33 et 34.

Article 36 Associations de communes, établissements communaux, délégataires de tâches publiques cantonales et communales

L'article 36 al. 1 fixe les délais applicables aux associations de communes et aux communes pour adapter leurs actes conventionnels (statuts, contrats de droit administratifs, contrats de collaboration intercommunale) ou règlements d'organisation (des établissements communaux par exemple) à la présente loi. Un délai jusqu'au 1^{er} janvier 2033 est proposé à cet effet, ceci en ayant à l'esprit qu'au 1^{er} janvier 2030 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.

Loi relative à la Journée du bilinguisme - Abrogation

Le contenu de la loi relative à la Journée du bilinguisme étant intégralement repris dans les articles 28 à 31 de la LLOPB, il convient de l'abroger.

Modifications de la loi sur les communes du 25 septembre 1980

La révision totale de la LCo approuvée par le Grand Conseil en février 2026 n'entrant en vigueur qu'en septembre 2028, soit après l'entrée en vigueur prévue pour la LLOPB, il convient de modifier à la fois les dispositions de la LCo actuellement en vigueur (pour la période entre l'entrée en vigueur de la LLOPB et celle de la nouvelle LCo) et la nouvelle LCo (afin que la législation sur les communes qui entrera en vigueur en 2028 soit déjà adaptée au présent projet). Le présent acte soumis au Grand Conseil comprend donc des modifications parallèles des deux LCo. Les

articles modifiés dans l'une et dans l'autre n'ayant subi que peu de changement lors de la révision générale, les commentaires relatifs aux articles en cause se rejoignent (voir ci-dessous).

Article 7 al. 2 LCo

La modification de l'alinéa 2 complète les données du répertoire que le Conseil d'Etat tient à jour en y ajoutant les langues officielles des communes (voir 7.1.3.1 ci-dessus et les commentaires de l'article 7).

Article 10a LCo

L'article 10a LCo est modifié avec l'ajout dans les attributions de l'assemblée communale de la compétence de proposer l'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci. Par cet ajout sont également complétées les attributions du conseil général, par le renvoi prévu à l'article 51bis LCo.

Article 51ter al. 1 LCo

La liste des thèmes pouvant faire l'objet d'une initiative populaire est complétée par l'ajout de l'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci, conformément aux articles 10 et 11 du présent projet.

Article 60 al. 3 LCo

Comme pour l'article 10a LCo pour l'assemblée communale et le conseil général, la modification de l'article 60 al. 3 LCo ajoute dans les attributions du conseil communal la compétence de proposer l'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci.

Modifications de la loi sur les communes du 27 mars 2026 (« LCo-2026 »)

Article 11 al. 2 LCo-2026

La modification de l'alinéa 2 complète les données du répertoire que le Conseil d'Etat tient à jour en y ajoutant les langues officielles des communes (voir 7.1.3.1 ci-dessus et les commentaires de l'article 7).

Article 19 LCo-2026

L'article 19 LCo-2026 est modifié avec l'ajout dans les attributions de l'assemblée communale de la compétence de proposer l'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci. Par cet ajout sont également complétées les attributions du conseil général, par le renvoi prévu à l'article 47 LCo-2026.

Article 62 LCo-2026

La liste des thèmes pouvant faire l'objet d'une initiative populaire est complétée par l'ajout de l'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci, conformément aux articles 10 et 11 du présent projet.

Article 73 al. 2 LCo-2026

Comme pour l'article 19 LCo-2026 pour l'assemblée communale et le conseil général, la modification de l'article 73 al. 2 LCo-2026 ajoute dans les attributions du conseil communal la compétence de proposer l'introduction d'une seconde langue officielle ou la renonciation à celle-ci.

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. 25 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. 32, ce qui pourrait induire des coûts. Ceux-ci ne peuvent toutefois encore être valablement ni identifiés, ni chiffrés.

-
3. La décision de certaines communes de se doter de deux langues officielles impliquera des coûts pour ces dernières. Comme relevé dans le commentaire relatif à l'art. 23, 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. On peut en outre ajouter qu'une commune qui déciderait de se doter de deux langues officielles ne « partirait pas de zéro » : la réalité fribourgeoise montre que, tout du moins dans une large zone entre les régions linguistiques, les communes offrent déjà de nombreuses facilités à leur minorité linguistique.
4. 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. 23 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 10 communes susceptibles de se doter de deux langues officielles selon les règles posées par le présent projet de loi (voir le commentaire de l'article 8). Ainsi, si l'on prend les derniers chiffres disponibles au jour de la rédaction du présent message, la population totale desdites communes s'élève à 67'687 personnes. Si l'on multiplie ce chiffre par les CHF 100.- proposés à l'art. 23 al. 2 du projet, l'aide initiale **maximale** cantonale s'élèverait à CHF 6'768'700.-.

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 concernées 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 message.

14 Clause référendaire

—

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

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