

**Connaissance des langues officielles
dans l'administration cantonale**

Question

Ainsi que cela se conçoit pour un canton officiellement bilingue, les annonces pour des postes de travail à l'Etat paraissent avec la mention de l'exigence de langue maternelle française ou allemande avec de (très) bonnes connaissances de l'autre langue (en allemand : « deutsche oder französische Muttersprache mit (sehr) guten Kenntnissen der anderen Sprache »). Le bilinguisme étant la caractéristique fondamentale la plus ancienne et la plus durable du canton de Fribourg, une importance correspondante doit être donnée à la connaissance des deux langues officielles dans l'appareil étatique. La prise en considération du bilinguisme lors de l'engagement de personnel constitue un élément important de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives aux langues officielles (art. 6 al.1) et au libre choix de la langue officielle par le citoyen lorsqu'il s'adresse au canton (art. 17 al. 2). Il ne faut pas non plus sous-estimer l'attractivité et l'avantage de site que peut présenter une administration bilingue.

Cela étant, on constate cependant que, durant ces deux dernières années au moins, lors de la présentation des personnes nouvellement engagées à l'Etat, sous réserve du cas du vice-chancelier et des médecins-chefs de l'Hôpital cantonal, les connaissances linguistiques de l'autre langue officielle n'ont pas été mentionnées. Ainsi en est-il par exemple du nouvel archiviste cantonal récemment engagé. Or, dans ce cas, en raison de la richesse des sources documentaires alémaniques des archives de l'Etat issues du bas Moyen Age et notamment de l'Ancien Régime, l'exigence de « très bonnes connaissances de l'autre langue », en l'occurrence de la langue allemande, était particulièrement importante.

Dans ce contexte, je demande au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

En ce qui concerne les personnes nouvellement engagées

1. Pourquoi, lors de la présentation des personnes nouvellement engagées, les connaissances de l'autre langue ne sont-elles pas mentionnées de manière conforme aux exigences linguistiques figurant dans la mise au concours du poste concerné ?
2. Pour quelles catégories de personnel de l'Etat, de « très bonnes » et pour lesquelles uniquement de « bonnes » connaissances de l'autre langue sont-elles exigées ?
3. Que signifient « très bonnes » et que signifient « bonnes » connaissances de l'autre langue ?
4. Le Conseil d'Etat est-il également de l'avis que lorsque de (très) bonnes connaissances de l'autre langue sont exigées, il s'agit d'une condition impérative mise à l'engagement ?
5. Comment les connaissances de l'autre langue sont-elles examinées ?
6. Qui vérifie les connaissances de l'autre langue et selon quels critères ?
7. Comment est garanti le fait que, pour tous les candidats, ce sont les mêmes critères qui sont appliqués et, qu'en conséquence, l'égalité de traitement est respectée ?

En ce qui concerne le personnel déjà en fonction

1. Que pense faire le Conseil d'Etat avec les employés qui ont été engagés avec l'exigence de « très bonnes » ou « bonnes » connaissances de l'autre langue, et qui manifestement ne répondent pas à cette exigence ?
2. Comment le Conseil d'Etat entend-il garantir que les « bonnes » et « très bonnes » connaissances de l'autre langue soient atteintes et maintenues à leur niveau ?

En ce qui concerne les citoyennes et les citoyens du canton

1. A qui peuvent s'adresser les citoyennes et citoyens du canton lorsqu'ils constatent qu'ils ne peuvent obtenir de manière satisfaisante un renseignement dans leur langue maternelle, en raison d'une connaissance insuffisante de l'autre langue officielle ?

Le 8 janvier 2008

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Avant de répondre précisément aux questions posées par le député Moritz Boschung, le Conseil d'Etat tient à rappeler la réponse qu'il avait donnée à la question du député Emanuel Waeber (QA 3007.07) concernant la pratique en matière de mise au concours des postes de l'administration cantonale. Cette réponse précisait :

« Si le bilinguisme est exigé (parlé et écrit), l'annonce paraît avec la précision suivante : 'de langue maternelle française avec de très bonnes connaissances de l'allemand' ou 'deutsche Muttersprache mit sehr guten Kenntnissen der französischen Sprache'. Si seule une bonne compréhension de la deuxième langue nationale est nécessaire (parlé), l'annonce est publiée avec la précision '...avec de bonnes connaissances...' ou '...mit guten Kenntnissen...'. Dans le premier cas, l'annonce doit impérativement paraître en français et en allemand. Dans le deuxième, l'annonce ne sera publiée que dans la langue servant essentiellement de langue de travail au poste en question et, sur demande, la publication pourra également se faire dans la langue partenaire. »

Le Conseil d'Etat signalait également qu'il allait donner l'instruction de « ...supprimer dorénavant la mention langue maternelle... », estimant que la maîtrise d'une langue à divers niveaux n'est pas d'emblée conditionnée par la langue maternelle mais qu'elle dépend de la compétence linguistique réellement acquise. En conséquence, seule la mention d'une «bonne/très bonne maîtrise de la langue allemande ou française ou d'une autre langue doit figurer au titre des exigences linguistiques.

Réponses aux questions

En ce qui concerne les nouveaux engagements

1. Pourquoi, lors de la présentation des personnes nouvellement engagées, les connaissances de l'autre langue ne sont-elles pas mentionnées de manière conforme aux exigences linguistiques figurant dans la mise au concours du poste concerné ?

La présentation par voie de communiqué de presse, des nouveaux collaborateurs et collaboratrices, notamment des cadres supérieurs, est toujours faite dans les deux langues

officielles. Le texte de cette présentation est préparé par l'autorité d'engagement concernée qui choisit librement les indications qu'elle estime nécessaires d'être mises en exergue. L'autorité d'engagement peut donc porter un accent sur les compétences linguistiques de la personne nouvellement engagée mais elle peut aussi mettre en évidence d'autres qualités professionnelles en relation avec la fonction concernée. Le fait d'évoquer ou de ne pas évoquer les compétences linguistiques n'est donc pas indicatif du fait que la personne maîtrise ou ne maîtrise pas la langue partenaire. L'important pour le Conseil d'Etat, c'est que le contenu de la présentation soit accessible à l'ensemble des citoyens dans les deux langues officielles. Cela signifie également que le citoyen ou la citoyenne sait qu'il ou elle pourra s'adresser à l'entité organisationnelle à laquelle est rattachée la personne nouvellement engagé-e en langue allemande ou en langue française.

2. Pour quelles catégories de personnel de l'Etat, de « très bonnes » et pour lesquelles uniquement de « bonnes » connaissances de l'autre langue sont-elles exigées ?

3. Que signifient « très bonnes » et que signifient « bonnes » connaissances de l'autre langue ?

Ces deux questions sont à traiter ensemble, la réponse à la question 2 étant dépendante de celle donnée à la question 3.

L'exigence de « bonnes connaissances » signifie que la personne maîtrise l'expression orale de la langue partenaire. A ce niveau, on peut attendre de la personne qu'elle s'exprime dans le langage quotidien et qu'elle comprenne les conversations simples et des textes faciles. Elle doit être en outre capable d'accueillir des personnes ou usagers, de comprendre la situation et le contexte de ses interlocuteurs, d'adopter un style d'expression appropriée et de fournir des explications orales correctes.

L'exigence de « très bonnes connaissances » signifie, qu'en sus des exigences précitées, la personne maîtrise l'expression écrite et orale de la langue partenaire. En général, on peut attendre à ce niveau que la personne puisse communiquer et collaborer dans l'autre langue officielle avec des collègues, usagers ou tout autre interlocuteur de l'administration en disposant d'un vocabulaire qui va comprendre la terminologie professionnelle et littéraire.

Les exigences linguistiques ne sont pas déterminées par catégories de personnel ou par groupes de fonctions. Elles sont en effet à définir en relation précise avec chaque poste de travail. Il s'agit en effet de tenir compte des besoins réels recensés à la place de travail. Les exigences linguistiques seront ainsi posées par le responsable de l'unité administrative (le chef de service) et/ou l'autorité d'engagement, en fonction de chaque poste de travail. Si les attentes en matière linguistique étaient fixées par catégorie de personnel ou de fonction, on ne pourrait plus différencier les compétences linguistiques selon l'affectation géographique du poste de travail ou le domaine d'intervention ; on ne pourrait pas non plus tenir compte de l'organisation spécifique de l'unité administrative que va rejoindre la personne nouvellement engagée et de la répartition linguistique préexistante au sein de cette unité.

4. Le Conseil d'Etat est-il également de l'avis que lorsque de (très) bonnes connaissances de l'autre langue sont exigées, il s'agit d'une condition impérative mise à l'engagement ?

Le Conseil d'Etat partage en principe l'avis du député Moritz Boschung. En règle générale, les exigences linguistiques mentionnées dans les annonces doivent être respectées lors du choix définitif du candidat et tel est effectivement le cas. Toutefois, selon les candidatures, l'autorité d'engagement doit parfois renoncer à certaines compétences au profit d'autres, considérées comme prioritaires. Dans ces cas, si l'autorité compétente procède à un tel engagement, elle devra s'assurer que le manque de compétence constaté, par exemple en matière linguistique, sera compensé par des mesures adéquates telles qu'un plan de formation et des mesures organisationnelles. L'autorité d'engagement doit avoir et donner la

garantie que si la personne, lors de son engagement, ne correspond pas totalement aux exigences citées dans l'annonce, la qualité des prestations de l'unité administrative concernée, y compris dans le domaine linguistique, n'en souffrira pas.

5. Comment les connaissances de l'autre langue sont-elles examinées ?

6. Qui vérifie les connaissances de l'autre langue et selon quels critères ?

7. Comment est garanti le fait que, pour tous les candidats, ce sont les mêmes critères qui sont appliqués et, qu'en conséquence, l'égalité de traitement est respectée ?

Les unités administratives et les autorités d'engagement évaluent les compétences linguistiques en fonction des informations disponibles dans le CV de la personne (durée et niveau de l'expérience professionnelle dans les régions linguistiques, durée des séjours linguistiques à l'étranger, niveau des diplômes linguistiques délivrés, certificats de travail, renseignements pris auprès des anciens employeurs, etc.). Ensuite, lors de l'entretien, le niveau de la compréhension orale peut être testé d'une manière relativement simple par le responsable de l'évaluation lui-même ou par la participation à l'entretien d'une personne maîtrisant parfaitement la langue partenaire. Pour tester les compétences écrites, certains secteurs procèdent encore à des tests de rédaction et de lecture.

En revanche, il n'y a pas de tests linguistiques uniformes qui sont à disposition pour l'ensemble de l'administration cantonale. Obliger tous les candidats à passer un test linguistique lorsque le poste suppose des exigences linguistiques, serait une mesure disproportionnée par rapport aux résultats escomptés. Ainsi que l'indique la réponse aux questions 2 et 3, les critères d'appréciation en la matière peuvent et doivent en effet être différents en fonction du poste de travail, des exigences professionnelles, de la fréquence et de la nature des contacts avec les usagers, de la complexité des informations à recevoir et/ou à transmettre, etc. Compte tenu de cette diversité, le principe de l'égalité de traitement, qui veut que l'on traite de manière semblable les situations semblables et de manière différente les situations différentes, nécessite précisément l'application de mesures différenciées. Il est évident en revanche que cette différenciation ne peut s'opérer entre les candidats à un même poste : l'évaluation des compétences linguistiques (et aussi des autres compétences) de ces candidats devra se faire selon les mêmes critères et avec les mêmes instruments. Il serait par exemple contraire au principe de l'égalité de traitement de soumettre des candidats à un poste déterminé à des tests de rédaction et de lecture dont le degré de difficultés ne serait pas le même, ou encore, de ne pas prendre le même soin dans l'évaluation du CV.

En ce qui concerne le personnel déjà en fonction

1. Que pense faire le Conseil d'Etat avec les employés qui ont été engagés avec l'exigence de « très bonnes » ou « bonnes » connaissances de l'autre langue, et qui manifestement ne répondent pas à cette exigence ?

2. Comment le Conseil d'Etat entend-il garantir que les « bonnes » et « très bonnes » connaissances de l'autre langue soient atteintes et maintenues à leur niveau ?

Il convient au préalable de relever que l'attente en matière linguistique peut évoluer, et de fait, a évolué. En conséquence, certains membres du personnel dont l'engagement n'avait pas été conditionné par des connaissances de la langue partenaire se trouvent actuellement confrontés à la nécessité de fournir des prestations dans les deux langues officielles. En outre, ainsi que le Conseil d'Etat l'a évoqué dans sa réponse à la question 4, selon la situation du marché du travail, certaines personnes qui n'avaient pas les compétences linguistiques exigées, ont néanmoins été engagées. Les évaluations périodiques permettent de déceler ces manques. Suite aux évaluations, l'Etat-employeur va exiger la mise à niveau

des compétences linguistiques. Toutefois, lorsque les aptitudes personnelles des personnes concernées ne permettent pas d'acquérir le niveau exigé, des mesures seront immédiatement prises pour pallier à cette absence de compétences linguistiques, soit par le déplacement des personnes concernées, soit par d'autres mesures organisationnelles. Si la personne fait preuve de mauvaise volonté, des décisions concernant son statut peuvent également être prises.

Le programme de formation à disposition du personnel de l'Etat met un accent particulier sur la connaissance de la langue partenaire, et en particulier de la langue allemande. Pour favoriser le bilinguisme, le système du tandem, intitulé « Tandem Mittellangues », est proposé au personnel de l'Etat. Ce module de formation, axé sur des rencontres entre collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de langue française et allemande (1 à 2 fois par semaine) est coaché par des professionnels de l'enseignement des langues. Il contient également des cours de grammaire qui permettent d'approfondir non seulement la connaissance orale de la langue partenaire mais également l'expression écrite. Les cours d'allemand sont, quant à eux, offerts pour trois niveaux : utilisateur élémentaire, utilisateur indépendant, utilisateur expérimenté.

On constate actuellement que les cours de formation linguistique offerts dans le programme de formation continue pour le personnel de l'Etat enregistrent un grand nombre de participants (en 2007 : 182 pour les cours d'allemand, 77 pour les cours de français, 71 pour les cours d'anglais) qui souhaitent ou sont tenus d'améliorer et de perfectionner leurs connaissances linguistiques.

En ce qui concerne les citoyennes et les citoyens du canton

1. A qui peuvent s'adresser les citoyennes et citoyens du canton lorsqu'ils constatent qu'ils ne peuvent obtenir de manière satisfaisante un renseignement dans leur langue maternelle, en raison d'une connaissance insuffisante de l'autre langue officielle ?

Le Conseil d'Etat relève tout d'abord, à l'instar du député, que les citoyens et citoyennes sont en droit d'obtenir de l'administration une réponse dans leur langue (pour autant qu'elle soit officielle), dans les limites des articles 6 et 17 de la Constitution. Si tel n'est pas le cas, le citoyen ou la citoyenne concerné-e doit adresser sa requête au chef ou à la cheffe de l'unité administrative compétente pour traiter sa question. A défaut d'une réponse satisfaisante, le citoyen ou la citoyenne peut s'adresser à la direction concernée du Conseil d'Etat, ou encore en dernier recours au Conseil d'Etat lui-même. Le cas échéant, des mesures seront immédiatement prises pour que la requête soit traitée dans la langue et à satisfaction du citoyen ou de la citoyenne qui s'est adressé-e à l'administration cantonale.

Fribourg, le 15 avril 2008