



Direction de la sécurité, de la justice
et du sport DSJS
A l'attention de Monsieur
le Conseiller d'Etat Directeur
Romain Collaud
Grand-Rue 27
1701 Fribourg

www.fr.ch/consultations

Fribourg, le 24 janvier 2025 AP/lt

Révision de la loi sur la justice (LJ) / Avant-projet de juillet 2024

Monsieur le Conseiller d'Etat Directeur,

Dans le délai imparti, expirant ce jour, la Communauté romande du Pays de Fribourg (CRPF) a l'honneur de déposer sa détermination limitée aux dispositions linguistiques de l'avant-projet cité en titre.

1. Les dispositions révisées (art. 115 à 119 AP/LJ) sont contraires à la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (ci-après : Cst. féd.) et à la Constitution cantonale du 16 mai 2004 (ci-après : Cst/FR)

a) Les cantons doivent tenir compte de leur structure linguistique et ne peuvent pas adopter une politique linguistique qui favoriserait le déplacement des frontières linguistiques historiques de leur territoire. Cela signifie que la reconnaissance d'une seule langue officielle (celle de la majorité) s'impose dans les subdivisions territoriales (communes et districts) et que les droits accordés à de petites communautés linguistiques autochtones, notamment en matière judiciaire, ne doivent en aucune manière entrer en conflit avec ceux de la majorité linguistique (cf. notamment Macheret, RFJ Numéro spécial 2005, p. 114). Ces obligations, qui ressortent expressément de l'art. 70 al. 2 Cst. féd., découlent du principe de la territorialité des langues. Ce principe, qui régit le droit des langues dans le canton de Fribourg, est un mode de gestion

classique par l'État de l'emploi des langues dans la sphère publique. Il doit être scrupuleusement respecté dans les rapports que les particuliers entretiennent avec leurs autorités politiques, administratives, scolaires et judiciaires. On est en droit d'attendre de l'Etat de Fribourg qu'il respecte aussi scrupuleusement cette obligation constitutionnelle et s'interdise, sous couvert d'améliorer la gouvernance du Pouvoir judiciaire et sa gestion, de faire l'impasse sur les droits linguistiques des justiciables, notamment en première instance civile et pénale.

En effet, selon l'article 6 alinéa 2 Cst/FR, qui est l'application dans notre canton de l'art. 70 al. 2 Cst. féd. : [L'utilisation des deux langues officielles du canton de Fribourg] *est réglée dans le respect du principe de la territorialité : l'État et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones* ». En inscrivant expressément le principe de la territorialité dans sa Constitution, le peuple fribourgeois a voulu que ce principe ait un poids particulier, autrement dit il entendait que le territoire du canton fût, autant que possible, divisé en deux zones linguistiques bien distinctes, notamment dans le domaine judiciaire, ces zones étant réparties actuellement en 7 districts, 5 francophones (Sarine, Broye, Glâne, Gruyère et Veveyse), un germanophone (Singine) et un bilingue (Lac). Constituer l'ensemble du canton, composé de 121 communes toutes unilingues (sauf deux dans le district bilingue du Lac) en zone bilingue va à l'encontre de cette volonté comme l'ont déjà exprimé toutes les expertises sollicitées par le Conseil d'Etat en la matière: on pense notamment à celle du Professeur Voyame publiée au BGC 1992 (pp. 2813 ss, en particulier pp. 2842 et 2845-2847) et à celle de la Commission Schwaller de 1992 (pp. 79 ss) dont les travaux ont été résumés dans le rapport de mise en œuvre de la nouvelle Constitution de 2004 rédigé par Antoine Geinoz en 2007 (pp. 9 ss). Ces travaux, très élaborés, conservent toute leur pertinence compte tenu du fait que l'art. 6 al. 2 Cst/FR de 2004 a repris textuellement l'art. 21 al. 1 de la Constitution fribourgeoise du 7 mai 1857 révisé le 23 septembre 1990 (« Le français et l'allemand sont les langues officielles. *Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité* », cf. Explications du Conseil d'Etat ad Votation du 23.9.1990, ad 3).

b) En résumé :

- La CRPF estime que l'avant-projet de loi de juillet 2024 viole clairement le principe de la territorialité en ce sens que les citoyens francophones des districts officiellement francophones de la Sarine, de la Broye, de la Gruyère, de la Glâne et de la Veveyse (ce qui représente 170'000

personnes environ) n'ont plus la garantie qui leur est donnée actuellement (art. 115 LJ en particulier) de disposer en première instance d'une procédure civile ou pénale entièrement dans leur langue avec un jugement rendu de leur langue. Il en va de même pour les citoyens germanophones du district de la Singine (32'500 personnes environ) qui doivent continuer à avoir la même garantie d'utiliser leur langue et d'avoir un jugement dans celle-ci. L'avant-projet lèse ainsi plus de 200'000 personnes (cf. Annuaire statistique du canton de Fribourg 2023, p. 334).

- On ne peut supprimer les droits linguistiques actuels des justiciables par le jeu d'une réorganisation judiciaire et leur imposer, en première instance notamment, une interprétation extensive de l'art. 17 al. 2 Cst/FR contraire à la volonté du Constituant ou à tout le moins aux hypothèses qu'il visait.

- La proposition du Conseil d'Etat est d'autant moins acceptable que si notre canton est institutionnellement bilingue (français-allemand), ses citoyens, dans leur écrasante majorité, ne le sont pas et ne connaissent que la langue du lieu de leur domicile (soit le français, soit l'allemand/le suisse-allemand). A ce constat, il faut ajouter qu'une partie toujours plus importante de la population fribourgeoise n'a ni le français, ni l'allemand comme langue maternelle et que cette population ne dispose de connaissances linguistiques suffisantes que dans la langue officielle de son lieu de résidence. On ne saurait exiger que ces citoyens procèdent en première instance et devant le Ministère public, ainsi que devant le Tribunal des mesures de contraintes, dans une langue officielle autre que la langue officielle de leur district, respectivement de leur commune de résidence (dans le même sens : Voyame, op.cit. pp. 2837 et 2840).

- Il n'y a aucune raison de modifier, par le jeu d'une réorganisation judiciaire, la réglementation de la langue de la procédure telle que prévue par les art. 115 ss LJ, réglementation qui donne entière satisfaction en première instance civile et pénale et qui est conforme à la Constitution. Le regroupement des autorités civiles et pénales de première instance n'autorise pas à supprimer les garanties linguistiques actuelles en matière de procédure et le respect de la langue officielle des districts administratifs du canton auxquels correspondent les arrondissements judiciaires actuels (art. 32 al. 2 LJ). La langue de la procédure doit ainsi être celle des districts, voire des communes, concernés conformément aux principes constitutionnels, étant réservés les droits particuliers accordés (art. 116 et 117 LJ) aux germanophones des districts francophones de la

Sarine (cas qui aurait dû être limité à la commune de Fribourg et non étendu à tout le district composé de 25 communes toutes officiellement francophones) et de la Gruyère (cas de Jaun).

- Pour respecter le principe de la territorialité, il suffit de modifier l'art. 115 al. 2 LJ de manière à ce que la langue de la procédure soit celle du lieu (district, respectivement commune) désigné selon les règles du droit fédéral en matière de for (art. 9 - 46 CPC et 31- 42 CPP). Le maintien du statu quo s'impose d'autant plus que les locaux des actuels tribunaux d'arrondissement seront maintenus dans les chefs-lieux de district, si l'on comprend la volonté du Conseil d'Etat.

- Le statu quo doit être aussi maintenu pour les autorités de conciliation et pour les affaires relevant des Préfectures.

2. Les dispositions linguistiques de l'AP/LJ doivent respecter la nouvelle Loi sur les langues dont l'avant-projet va être mis en consultation en 2025

La nouvelle loi sur les langues, dont le Conseil d'État a annoncé la présentation de l'avant-projet pour 2024, est la loi d'application de l'art. 6 Cst/FR. Selon la DIAF, la procédure de consultation est imminente. Cette loi doit notamment fixer les critères qui permettent de définir les conditions d'un changement du statut linguistique des districts et des communes. Les dispositions prévues serviront de cadre à toutes réglementations en matière linguistique dans le canton de Fribourg. Il est dès lors prématuré d'imposer d'ores et déjà aux territoires linguistiques actuels des changements qui sont non seulement contraires à la Constitution mais encore qui pourraient être également contraire à la prochaine nouvelle loi sur les langues.

3. Des dispositions linguistiques de l'Avant-projet LJ sont inapplicables

Contrairement à ce qu'affirme le rapport explicatif, la centralisation des tribunaux de première instance ne nécessite pas, au risque d'une violation du principe de la territorialité des langues, une révision du régime linguistique et l'abandon du rattachement territorial pour définir la langue de la procédure.

Ad art. 116 AP/LJ

Concrètement, dans la mesure où les parties pourraient s'adresser au tribunal de première instance dans la langue de leur choix (art. 116 al. 1 AP/LJ) le locataire francophone domicilié par exemple dans le district de la Glâne qui contesterait sa hausse de loyer doit accepter que son bailleur lui réponde en allemand. Il en va de même du travailleur francophone qui conteste

son congé dans le district de la Gruyère et qui était l'employé d'un employeur germanophone. Ce système néglige les difficultés de compréhension de l'autre langue des citoyens fribourgeois, tout comme des personnes n'ayant ni le français, ni l'allemand comme langue maternelle. Le problème se complique particulièrement lorsque le litige porte sur des questions techniques (ex. dans la construction). Un rattachement territorial, même s'il n'exclut pas tous les problèmes linguistiques, a l'avantage d'utiliser la langue du lieu de résidence des parties dans le respect du principe de la territorialité et des règles ordinaires sur le for prévues par le droit fédéral. Un tel rattachement territorial assure aux justiciables une sécurité juridique que l'avant-projet supprime.

Par ailleurs, le projet contestable est inapplicable et incohérent, ce qui va inciter les parties à recourir, et donc, charger les tribunaux et retarder la procédure.

En effet, en l'absence d'accord, « ce qui devrait être le cas la plupart du temps » (rapport explicatif p. 22), l'autorité de décision sera confrontée à des choix cornéliens qu'un rattachement territorial exclurait. Ainsi :

- l'examen de la langue utilisée par les parties entre elles avant le litige (art. 116 al. 2 lettre a AP/LJ) sera difficile à effectuer en cas d'emploi de langues différentes ou de langues étrangères ; dans les litiges du droit de la famille, comment définir la langue de celle-ci si le couple ne parle ni le français, ni l'allemand ou des langues différentes avec ses enfants ? Comment déterminer la langue de la communication suivie (courriels, téléphones, échanges verbaux, quid s'il s'agit de sociétés avec différents interlocuteurs) ?

- Quid si les moyens de preuve (par exemple expertise) sont dans une langue différente de la langue du contrat (art. 116 al. 2 lettre a et b) ?

- Comment estimer la capacité linguistique des parties (art. 116 al. 2 lettre c AP/LJ) ?

- Comment gérer la langue des consorts et intervenants avec les parties principales à la procédure si celles-ci sont des langues officielles différentes ou étrangères (art. 116 al. 2 lettre e AP/LJ) ?

Comment réussir une conciliation si les parties ne se comprennent pas parce qu'elles ont une langue, officielle ou non, différente (art. 116 al. 2 AP/LJ) ?

Ad art. 117 AP

Il est choquant de privilégier dans les districts unilingues la langue du prévenu au détriment des parties plaignantes, des lésés et des victimes LAVI (art. 104 al. 1 lettre b et 118 ss CPP). Cela signifie concrètement qu'une victime d'agression sexuelle, de langue allemande domiciliée en Singine n'est nullement assurée d'avoir une procédure dans sa langue, notamment dans le cas où le prévenu n'est pas de langue allemande, alors que cette garantie lui est actuellement donnée.

La proposition du Conseil d'Etat n'est pas acceptable, et ce d'autant moins, comme déjà souligné, que si notre canton est institutionnellement bilingue, ses citoyens, dans leur écrasante majorité, ne le sont pas et ne connaissent que la langue du lieu de leur domicile. Au demeurant, les éventuelles carences linguistiques du prévenu peuvent être facilement comblées par l'assistance d'un interprète.

Sur cette dernière question, on peut regretter que la révision de la LJ n'ait pas été l'occasion de préciser les exigences en matière d'interprétariat, comme l'a fait le canton de Zurich qui a adopté une réglementation très complète sur le statut et la formation des interprètes judiciaires.

Si par impossible, le libre choix de la langue était accordé au prévenu, sans considération, en principe, des autres parties, notamment des plaignants, il y aurait lieu de permettre au juge qui dirige la procédure d'ordonner une interprétation simultanée dans l'autre langue officielle. Cette possibilité, onéreuse, est prévue dans le canton de Berne devant l'autorité judiciaire bilingue du Jura bernois-Seeland (art. 7 du Décret sur les langues judiciaires du canton de Berne du 24 mars 2010, RSB 161.13).

Ad art. 119 al. 4 AP

La reprise de l'art. 119 al. 4 LJ avec un texte modifié est inutile, voire contraire à la Constitution cantonale (art. 6 al. 2 Cst/FR) qui ne reconnaît que deux langues officielles et à l'art. 115 al. 1 LJ qui rappelle que les procédures ne peuvent avoir lieu dans le canton de Fribourg qu'en français ou en allemand. L'emploi ponctuel d'une langue non officielle dans des affaires pénales simples ou urgentes est déjà réservé par le droit fédéral (art. 68 al. 1, 2^{ème} phrase CPP). L'art. 129 al. 2 CPC, en matière civile, n'entre pas en ligne de compte dans notre canton.

4. Autorités judiciaires de première instance

Il convient de rappeler que les compétences linguistiques des juges de première instance (art. 12 al. 2 avant-projet) doivent dépendre des besoins effectifs et non d'un bilinguisme égalitaire : une « autorité bilingue » signifie que celle-ci puisse fonctionner dans les deux langues officielles mais pas que tous ses membres soient bilingues.

La CRPF espère vivement que votre Direction et le Conseil d'Etat tiendront compte de sa détermination lors de la mise au point du projet de loi. Ils contribueront ainsi au maintien de pratiques procédurales respectant les droits des justiciables en matière linguistique, pour le bénéfice de la paix des langues dans notre canton.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat Directeur, l'expression de notre considération distinguée.

Au nom de la CRPF :

Le Président

Antoine Geinoz

Le Vice-Président

Alexandre Papaux