

Alexandre Papaux

Docteur en droit, avocat, ancien juge au Tribunal cantonal de l'État de Fribourg

Avis de droit

délivré

à la Communauté romande du Pays de Fribourg

au sujet

de l'avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme

mis en consultation le 16 juin 2025 par le Conseil d'État du canton de Fribourg

17 octobre 2025

I.	Préambule	4
II.	La gestion des langues officielles en Suisse.....	5
1.	Plurilinguisme officiel des autorités fédérales, unilinguisme officiel des autorités cantonales et de leurs subdivisions territoriales.....	5
2.	La gestion du bilinguisme institutionnel dans le canton de Fribourg	10
3.	Cadre constitutionnel des autres cantons officiellement plurilingues.....	12
4.	Cadre constitutionnel du canton de Fribourg en matière de langues officielles de 1990 à nos jours (révisions de 1990 et 2004)	13
4.1.	La révision partielle de 1990 : une première suisse	13
4.2.	L'avis de droit VOYAME et le rapport SCHWALLER	15
4.3.	La révision totale de 2004	19
III.	L'article 6 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004	20
1.	Bref rappel des travaux de la Constituante	20
1.1.	Dans le prolongement de la révision partielle de 1990	20
1.2.	L'avant-projet de Constitution. Procédure de consultation	22
1.3.	La détermination du Conseil d'État du 9 juillet 2003	24
1.4.	L'art. 6 adopté à la troisième lecture par les Constituants.....	25
1.5.	La nécessité d'une loi	27
IV.	Les notions de territorialité des langues, de bilinguisme et de langue officielle.....	29
1.	Le principe de la territorialité des langues : un des principes essentiels du droit des langues	29
1.1.	De quoi parle-t-on ?	29
1.2.	Le poids particulier donné en droit constitutionnel fribourgeois	32
2.	Le bilinguisme dans la Constitution fribourgeoise ; une confusion entretenue	33
2.2.	Le bilinguisme « pragmatique » de l'art. 6 al. 2 Cst/FR.....	33
2.3.	Le bilinguisme institutionnel de l'art. 6 al. 3 Cst/FR	34
2.4.	Pour un bilinguisme convivial en faveur des allophones	35
3.	La notion de langue officielle, une notion liée à la territorialité des langues.....	35
4.	L'autonomie communale en matière de langue officielle	36
V.	L'avant-projet de Loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme : une constitutionnalité problématique	38
1.	L'article 8 de l'avant -projet (AP-LLOB)	38
1.1.	La notion de « minorité linguistique autochtone ».....	39

1.2. La notion de « minorité linguistique autochtone importante » de l'art. 6 al. 3 Cst/FR	39
1.3. Une distinction fondamentale ignorée par l'avant-projet.....	40
2. La condition de contiguïté (art. 6 al. 2 Cst/FR et 8 al. 1 let. b AP-LLOPB) et le risque de l'effet domino.	42
3. Les statistiques et leur fiabilité (art. 9 AP-LLOPB)	43
3.1. Le Recensement fédéral décennal et le Relevé Structurel.....	43
3.2. Langues maternelles et langues de diffusion	44
4. Le scrutin populaire à la majorité simple ou à la majorité qualifiée (art. 10 et 11 AP-LLOPB).....	45
5. Le cas de fusion de communes (art. 13 AP-LLOPB)	45
6. Les conséquences de l'unilinguisme officiel communal (art. 18 AP-LLOPB)	46
7. Les conséquences de la reconnaissance d'une deuxième langue officielle communale (art. 19 AP-LLOPB)	46
8. Les conséquences d'un bilinguisme institutionnel qui dépassent le statut linguistique communal.....	47
8.1. La langue des procédures judiciaires et administrative	47
8.2. La langue des cercles scolaires	50
8.3. La langue des districts et des Préfectures	50
8.4. La langue de registres publics (Registre de l'état civil, Registre foncier et Registre du commerce)	51
9. Le délégué au bilinguisme : un organe faible	51
10. Le français et l'allemand : quelle forme ?.....	52
VI. Considérations finales	53

I. Préambule

Le 16 juin 2025, le Conseil d'État du canton de Fribourg a mis en consultation un avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme (ci-après : AP-LLOPB ou avant-projet de loi). Dans son communiqué de presse du même jour, le gouvernement cantonal explique vouloir proposer une base légale pour **la détermination des langues officielles des communes**. Contrairement à ce que laisse entendre l'intitulé de cet avant-projet, **celui-ci ne concerne pas la promotion de l'apprentissage de la deuxième langue cantonale**.

Le cœur du texte soumis à la consultation traite de **l'application de l'art 6 al. 3 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 (ci-après : Cst/FR) permettant aux communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante de reconnaître le français et l'allemand comme langues officielles**. L'avant-projet définit cette notion comme suit :

« Au niveau du critère numérique, l'AP-LLOPB [à son art. 8 al. 2 lettre a] propose de considérer qu'une communauté présente sans discontinuer depuis au moins une génération (25 ans) et représentant au moins 10 % de la population [de la commune concernée] peut être considérée comme importante ». En outre, le Conseil d'État propose d'abandonner tout critère numérique lorsque *« l'utilisation sur le territoire concerné de cette langue officielle [recte : de cette langue autochtone minoritaire] est le reflet d'une pratique historique, stable depuis les 50 dernières années »* (art. 8 al. 2 lettre b AP-LLOPB).

Dans tous les cas, la commune qui entend reconnaître une deuxième langue officielle doit être contiguë à une commune qui a *déjà* reconnu deux langues officielles ou dont la langue officielle correspond à sa propre minorité linguistique (art. 8 al. 1 lettre b de l'AP-LLOPB). Cette condition n'existe plus dans les dispositions transitoires (art. 26 AP-LLOPB), puisqu'il suffit alors que la commune qui remplit une des conditions de l'art. 8 al. 2 AP-LLOPB, *soit contiguë à une ou des communes dont la population s'exprimant dans l'une des langues officielles dépasse 10 % dans chacune des statistiques disponibles depuis les 25 dernières années (1.) ou dont la majorité linguistique correspond à sa propre minorité linguistique (2) »*. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que la ou les communes contiguës soient déjà officiellement bilingues ou officiellement unilingues dans l'autre langue officielle cantonale au moment du vote portant sur l'éventuelle reconnaissance d'une deuxième langue officielle, pour autant que ce vote intervienne avant le 1^{er} janvier 2029 (art. 26 al. 1 AP-LLOPB).

L'avant-projet accorde une importance centrale à l'autonomie communale, ce qui constitue un revirement important par rapport à l'ensemble des travaux consacrés à la politique linguistique du canton de Fribourg. Ainsi, dans une commune qui compte une seule langue officielle et qui remplit les critères prévus à l'art 8 [AP-LLOPB], *« les citoyennes et citoyens actifs peuvent se prononcer sur l'introduction d'une deuxième langue officielle par un scrutin populaire aux urnes, provoqués par le Conseil communal ou par le dixième des citoyennes et citoyens actifs. La deuxième langue officielle de la commune soumise à votation est considérée comme adoptée lorsqu'elle a été acceptée par la majorité [simple] des personnes participant au scrutin, calculée sur le nombre de bulletins valables. »* (art. 10 al. 1 et 2 AP-LLOPB). Le vote doit être

organisé d'ici au 1^{er} janvier 2029 (art. 26 al. 1 AP-LLOPB). Si tel n'est pas le cas, la langue officielle de la commune est celle parlée par la majorité de sa population selon le dernier Recensement structurel disponible (art. 26 al. 4 AP-LLOPB).

Des règles particulières sont prévues pour la commune de Courtepin, seule commune des 121 communes du canton à être considérée actuellement comme officiellement bilingue, en ce sens qu'à défaut de vote avant le 1^{er} janvier 2029 le français et l'allemand seront reconnus, à cette dernière date, comme langues officielles de cette commune (art. 27 AP-LLOPB).

Enfin, si une majorité simple des personnes participant au scrutin suffit pour l'introduction d'une deuxième langue officielle, une majorité qualifiée des deux tiers des personnes est nécessaire en cas de renonciation à une deuxième langue officielle (art. 11 al. 2 AP-LLOPB).

Le présent avis de droit a pour but de :

- rappeler la situation linguistique de la Suisse et du canton de Fribourg ainsi que les principes essentiels en matière de droit des langues au niveau fédéral et cantonal de même que les principales notions de politique linguistique (ad I à III) ;
- déterminer si l'avant-projet de loi respecte les dispositions constitutionnelles fédérales et cantonales en la matière, en particulier au regard du principe constitutionnel de la territorialité des langues et de la jurisprudence, et formuler toute remarque utile à l'examen de l'avant-projet, au regard notamment de la politique linguistique du canton de Fribourg définie par l'ancien art. 21 de la Constitution cantonale du 7 mai 1857, révisée le 23 septembre 1990 et par la Constitution cantonale du 16 mai 2004 dont les normes constitutionnelles ont été rédigées à la lumière de l'ancien article 21 et de l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (ad IV).
- énoncer des conclusions résumant les principaux résultats de l'avis de droit (ad V).

II. La gestion des langues officielles en Suisse

1. Plurilinguisme officiel des autorités fédérales, unilinguisme officiel des autorités cantonales et de leurs subdivisions territoriales

Avant tout examen juridique de l'AP-LLOPB, **il est essentiel de connaître la réalité linguistique de la Suisse et des cantons, notamment du point de vue institutionnel, ainsi que l'évolution des principales langues parlées dans le pays. En effet, toute politique en la matière doit être la manifestation de la volonté de légaliser la situation linguistique effective des groupes linguistiques sur un territoire donné et ainsi de prévenir ou de résoudre les conflits. Son but principal est de garantir la paix des langues et, pour y parvenir, il convient de connaître la situation linguistique réelle du territoire concerné.**

La Suisse compte environ 9 millions d'habitants dont 27 % (2,3 millions) sont des ressortissants étrangers¹. Du point de vue constitutionnel la Suisse est un État fédéral plurilingue reconnaissant l'allemand, le français, l'italien et le romanche comme langues officielles. **En 2023, au niveau national, l'allemand y compris les dialectes alémaniques en usage régulier par 85,3% de la population dans la partie germanophone du pays², est la langue la plus répandue (61,4 %), suivie du français (22,6 %), de l'italien (7,7%) et du romanche (0,5%)³.**

La diversité linguistique de la Suisse se manifeste non seulement dans les langues officielles reconnues par la Confédération et les cantons mais également dans les nombreuses langues étrangères parlées dans le pays, comme le confirment les résultats de l'enquête sur la langue, la religion et la culture 2024 publiée le 14 août 2025 par l'Office fédéral de la statistique (ci-après : OFS). Celle-ci indique que **12% de la population résidente est allophone**, c'est-à-dire qu'elle n'a aucune langue nationale comme langue principale ; ce pourcentage passe à 13% dans la région francophone. Selon la même enquête, **31,3 % des personnes résidant de manière permanente en Suisse de plus de 15 ans n'ayant pas une langue locale comme langue principale éprouvent des difficultés linguistiques** dans leurs démarches administratives, 26,3 % dans leurs contacts avec le personnel de santé, 25 % dans le cadre du travail et de la recherche d'un emploi, et 23,2 % dans le contact avec le corps enseignant de leurs enfants⁴. Par ailleurs, **l'anglais est la langue non nationale la plus répandue** en Suisse (44% de la population l'utilise) selon la même source.

Cette diversité linguistique a deux facettes :

- l'une, le **plurilinguisme**, « renvoie à des personnes dont le répertoire linguistique compte plus qu'une langue [et qui] sont donc bilingues [on utilise aussi le terme de bilinguisme individuel], trilingues, voire davantage, à divers degrés de compétence dans les langues qu'elles connaissent »⁵. Un des moyens essentiels pour développer, voire renforcer le plurilinguisme individuel est bien entendu l'enseignement des langues, notamment nationales, même si le développement des nouvelles technologies de la langue, notamment par le biais de l'Intelligence artificielle, est de

¹ Communiqué de l'Office fédéral des statistiques du 6 novembre 2024 disponible en ligne sous : <https://www.aboutswitzerland.eda.admin.ch/fr/societe-population>. Selon les scénarios établis par l'OFS de l'évolution future de la population de la Suisse et des cantons 2025-2055, le nombre d'habitants en Suisse devrait passer à 10,5 millions en 2055, cf. Communiqué de l'OFS du 15 avril 2025 disponible en ligne sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.gnpdetail.2025-0560.html>.

² Source : Pratiques linguistiques en Suisse, OFS Neuchâtel 2025 p. 8, disponible en ligne sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.assetdetail.34788129.html>, consulté le 18 août 2025. Cet usage des dialectes alémaniques n'est que de 6,5% dans la partie francophone où le français standard est la langue d'usage régulier de 97,4% de la population.

³ Source : Pratiques linguistiques en Suisse, OFS Neuchâtel 2025 p. 5, précitée.

⁴ Source : Pratiques linguistiques en Suisse, OFS Neuchâtel 2025 p. 6 et communiqué de presse du 14 août 2025 disponible en ligne sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/communiques-presse.assetdetail.34788124.html>.

⁵ François GRIN et Ilaria MASIERO, Mesurer la valeur du plurilinguisme suisse. Concepts, méthodes, estimations, Lausanne, 2024 pp. 11-12 et pp. 14-16, disponible en ligne sous : <https://www.editionsepisteme.org/produit/23/9782889156108/mesurer-la-valeur-du-plurilinguisme-suisse>.

nature à alléger les efforts d'apprentissage. Une grande majorité de la population estime que la connaissance de plusieurs langues nationales est importante pour la cohésion nationale (86%)⁶, opinion confirmée par les récents débats engendrés par les décisions rendues en septembre 2025 par certains cantons alémaniques (notamment les cantons de Zurich et Saint-Gall) de reporter l'enseignement de la deuxième langue nationale du primaire au secondaire⁷.

- L'autre facette de la diversité linguistique est **le multilinguisme institutionnel** qui ne concerne pas les personnes mais un ensemble, une société, tels que l'État fédéral, ainsi que les entités politiques antérieures à la Confédération que sont les cantons et leurs subdivisions administratives⁸ (districts, communes). **C'est au niveau cantonal que s'exerce le principe de la territorialité des langues qui recouvre en Suisse à la fois une réalité sociolinguistique très stable au fil des siècles et un principe inscrit tant dans la Constitution fédérale que dans la Constitution cantonale fribourgeoise. Or, territorialité des langues et langues officielles sont étroitement liées en ce sens que la langue officielle correspond normalement à la langue majoritaire qui est parlée dans le territoire concerné. C'est la raison pour laquelle la grande majorité des cantons et des communes de Suisse ne reconnaissent qu'une seule langue officielle et sont donc institutionnellement unilingues.**
 - Ainsi, sur les 26 cantons que compte la Suisse, **22 cantons sont officiellement unilingues**. 17 ont adopté l'allemand comme langue officielle (par ordre alphabétique : Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Glaris, Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, Schwytz, Soleure, Thurgovie, Uri, Zoug et Zurich), quatre le français (Genève, Jura, Neuchâtel et Vaud), un l'italien (le Tessin). Trois cantons sont officiellement bilingues, français-allemand (Fribourg et Valais) et allemand-français (Berne). Enfin, le canton des Grisons est le seul canton suisse à reconnaître trois langues officielles (l'allemand, le romanche et l'italien).
 - **L'unilinguisme officiel est encore plus marqué au niveau des communes puisque sur les 2'323 communes de Suisse⁹, 3 seulement sont bilingues français-allemand soit Bienne/Biel et Evilard /Leutenberg dans le canton de Berne qui compte 300 communes et Courtepin dans le canton de Fribourg qui compte 121 communes¹⁰.**

⁶ Communiqué de presse de l'OFS du 14 août 2025 précité sous note 4.

⁷ Le Conseil fédéral, préoccupé par ces décisions qui mettent « en péril l'harmonisation de l'enseignement et la cohésion nationale » envisage d'élaborer une loi pour obliger les cantons à enseigner une deuxième langue officielle au niveau primaire.

⁸ François GRIN et Ilaria MASIERO, op. cit., p.15.

⁹ Source : OFS, état au 1^{er} janvier 2025 sous : <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/33807962>.

¹⁰ Daniel KÜBLER, Emilienne KOBELT, Roman ZWICKY, Les langues du pouvoir. Le plurilinguisme dans l'administration fédérale, Lausanne 2020, p. 12.

A ces 3 communes il faut ajouter **dans le canton des Grisons** (qui compte 101 communes) 17 communes qui reconnaissent deux langues officielles, le romanche et l'allemand. Ce canton a pris des mesures particulières pour sauvegarder, avec l'appui de la Confédération (art. 70 al. 5 Cst), le romanche, ainsi que l'italien, **langues désignées comme historiques et menacées dans leur existence sur leur propre territoire de diffusion**. Ces mesures concernent particulièrement le romanche, qui est non seulement parlé dans des zones éparpillées mais encore, paradoxalement, n'a pas d'unité linguistique, la communauté romanche, présente uniquement dans le canton des Grisons, étant fragmentée en cinq idiomes étroitement apparentés (le sursilvan, le sutsilvan, le surmiran, le puter et le vallader, ces deux derniers idiomes formant le ladin). La loi cantonale des Grisons sur les langues (Sprachengesetz, SpG) du 19 octobre 2006¹¹ prévoit à son art. 16 une politique décentralisée avec une grande autonomie accordée aux communes pour précisément tenir compte de la situation fragile et très particulière du romanche. Ainsi, le statut bilingue d'une commune peut être reconnu lorsque la minorité autochtone romanche se situe entre **20% et 40%** de la population locale. En outre, une commune est considérée comme unilingue quand au moins 40 % de sa population fait partie d'une minorité linguistique cantonale dite « autochtone », ce qui exclut l'allemand comme minorité. Dans ces communes, la langue officielle est celle de cette minorité, même si une majorité de la population parle l'allemand¹².

Du point de vue constitutionnel, le droit des langues revêt donc, en Suisse, deux aspects qu'il convient de clairement distinguer, l'un fédéral, l'autre cantonal.

Pour ce qui est des langues officielles fédérales, l'art. 70 al. 1^{er} de la Constitution du 18 avril 1999 (ci-après : Cst) reconnaît trois langues pleinement officielles et mises sur pied d'égalité : l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi une langue officielle mais uniquement dans les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

Pour ce qui est des langues officielles cantonales, la Constitution fédérale prévoit que les cantons disposent de la compétence de les déterminer et de régler leur usage sur leur territoire dans les rapports que les particuliers entretiennent avec leurs autorités administratives, judiciaires et scolaires. Comme le relevait déjà avec pertinence ROSSINELLI en 1989¹³, la complexité des questions linguistiques, leur caractère éminemment politique et la

¹¹ RS 492.100.

¹² Sur la politique linguistique du canton des Grisons : Jacques LECLERC, « Grisons » in : *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, CEFAN, Université Laval, 16 mai 2025, disponible en ligne sous : <https://www.axl.cefan.ulaval.ca/EtatsNsouverains/Grisons-5Pol-Ing-locales>, consulté le 18 août 2025.

¹³ Michel ROSSINELLI, La question linguistique en Suisse : Bilan critique et nouvelles perspectives juridiques, RDS 108/1989 I 182.

nécessité de trouver des solutions nuancées justifie pleinement l'autonomie cantonale prévue aujourd'hui à l'art. 70 al. 2 Cst.¹⁴

L'autonomie des cantons en matière de politique linguistique est cependant limitée par le droit supérieur, fédéral ou international. Ainsi, seule une langue reconnue comme nationale par l'art. 4 de la Constitution fédérale¹⁵, à l'exclusion des langues liées à l'immigration, peut être une langue officielle cantonale. Les autorités cantonales doivent ainsi employer exclusivement la ou les langues officielles du canton. Par ailleurs, **les réglementations cantonales doivent respecter le principe de la territorialité qui fait obligation à l'État et aux communes de ne pas déplacer artificiellement les frontières linguistiques traditionnelles pour des motifs économiques, politiques ou partisans. Seule une modification importante de la composition linguistique d'un territoire, en particulier l'augmentation significative d'une minorité linguistique autochtone, justifie un assouplissement de ce principe constitutionnel**¹⁶. Autrement dit, **les cantons ne peuvent pas adopter une politique linguistique qui favoriserait le déplacement artificiel des frontières linguistiques historiques de leur territoire. Cette obligation ressort clairement de l'article 70 alinéa 2 Cst.** Enfin, les cantons doivent prendre en considération les minorités historiques à l'intérieur des structures territoriales tels que les districts ou les communes, cette prise en considération pouvant aller jusqu'à la reconnaissance d'une deuxième langue officielle locale si cette minorité linguistique autochtone est « importante » pour reprendre le terme utilisé à l'art. 6 al. 3 de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004. Un soin particulier doit être donné aux minorités autochtones dont la langue est menacée comme par exemple le romanche et l'italien dans le canton des Grisons.

Une première constatation s'impose : en Suisse, de manière générale, le bilinguisme institutionnel des subdivisions territoriales, notamment des communes, est une exception¹⁷. **Le canton de Fribourg n'échappe pas à cette réalité.**

¹⁴ A l'origine la compétence cantonale en matière linguistique relevait des art. 3 et 116 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874.

¹⁵ L'art. 4 n'a qu'un caractère politique déclaratif et ne fait que mentionner les quatre langues traditionnellement parlées dans notre pays (l'allemand, le français, l'italien et le romanche) qui sont mentionnées comme « langues nationales » (Landessprachen en allemand). La langue nationale est la langue du peuple, reconnue comme telle, alors que la langue officielle est celle de l'État, celle que les organes de celui-ci, institués par la Constitution, utilisent en tant que langue juridique, cf. notamment Alexandre PAPAUX, La langue de la justice civile et pénale en droit suisse et comparé (Belgique, Espagne, Finlande et Canada). Étude de politique linguistique, de droit constitutionnel et de procédure, Neuchâtel 2012, p. 141 ss, N° 174 ss et les références citées.

¹⁶ Cf. notamment TF, arrêt du 2 novembre 2001, 2P.112/2001, considérant 4 a et TF, arrêt du 22 janvier 1997, 2P.211/1996, considérant 3 c.

¹⁷ Andreas GLASER, Sprachenverfassung, in: Diggelmann, Hertig Randall Schindler, Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2020, N 22-26.

2. La gestion du bilinguisme institutionnel dans le canton de Fribourg

En 2024, le canton de Fribourg¹⁸ comptait 341'537 habitants¹⁹, dont, selon les données de 2023, près de 70% de francophones (68,7% ou 229'845 locuteurs), 25% environ de germanophones (25,2% soit 84'276 locuteurs), environ 8% de locuteurs de langue portugaise (7,8%, soit 25'960 locuteurs) et 3,4% d'anglophones (11'425 locuteurs) selon les derniers chiffres de l'Office fédéral de la statistique²⁰. **Alors que le nombre des locuteurs de langue française est en constante hausse (1970 : 65% ; 2000 : 68,4% selon les données reproduites dans le Rapport explicatif 2017-DIAF-29, p. 12, concernant l'avant-projet) celui de langue allemande (ou d'un dialecte alémanique) est en constante baisse (1970 : 35%, 2000 : 31,6% avec une chute importante entre 2000 et 2023 selon les mêmes sources).** Ce phénomène est particulièrement marqué en ville de Fribourg²¹.

Près de 25% de la population fribourgeoise est étrangère²². Celle-ci est pour l'essentiel titulaire d'un permis de séjour de longue durée (permis C) ou d'un permis de séjour temporaire (permis B). Le permis C donne **le droit de voter et d'élire en matière communale en cas de domiciliation depuis cinq ans dans le canton (art. 48 al. 1 lettre b Cst/FR).** La population étrangère représente environ 85'000 personnes. **Certaines communes du district de la Sarine comme celle de Fribourg (près de 40%), Granges-Paccot (35%), Marly (31%), Villars-sur-Glâne (35%) et du Lac comme Courtepin (39%) ont un pourcentage de population étrangère nettement supérieur à la moyenne cantonale.**

Avec 21,8% de personnes âgées entre 0 et 19 ans, Fribourg est le canton qui a la plus grande part de population jeune. La population fribourgeoise a vu son effectif croître de 25% lors

¹⁸ Pour une présentation récente et approfondie de la situation linguistique du canton de Fribourg et de sa politique : Jacques LECLERC, « Fribourg » in : *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, CEFAN, Université Laval, 16 août 2025, disponible en ligne sous :

<https://www.axl.cefan.ulaval.ca/EtatsNsouverains/fribourg.htm>, consulté le 22 août 2025.

¹⁹ OFS (27.8.2025) Effectifs et évolution de la population en Suisse en 2024 : résultats définitifs, disponible en ligne sous : <https://www.experimental.bfs.admin.ch/expstat/fr/home/projets/hhtyp.gnpdetail.2025-0343.html>.

²⁰ Non publiés mais aimablement remis par l'OFS, à la demande du soussigné, les 22 juillet et 14 octobre 2025. Les personnes interrogées pouvaient indiquer jusqu'à trois langues principales.

²¹ Cf. notamment : Rapport de l'Institut de plurilinguisme de l'Université de Fribourg à l'attention du Conseil communal de Fribourg déposé le 31 janvier 2018 intitulé « L'allemand, langue officielle de la ville de Fribourg ? », pp. 33-37, disponible en ligne sous : https://institut-plurilinguisme.ch/fr/Publications/Allemand_langue_officielle_ville_Fribourg; et le Rapport de gestion de la Ville de Fribourg 2025 p. 18 indiquant au chapitre de la langue de diffusion 85,15% en 2023 et 85,74% en 2024 pour le français, alors que pour l'allemand les pourcentages sont respectivement de 14,85% et 14,26%, pour la même période, disponible en ligne sous : https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/inline-files/WEB_VILLEFR_RAPPORT_ANNUEL_FR_2024.pdf.

²² Source : Service de la statistique et de la donnée du canton de Fribourg (état : 8 mai 2025) disponible en ligne sous : <https://www.fr.ch/etat-et-droit/statistiques/statistiques-par-themes/migration-et-integration> et OFS communiqué et tableaux du 27 août 2025, derniers chiffres disponibles en ligne sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population.gnpdetail.2025-0343.html>.

des 15 dernières années et cet accroissement devrait continuer pour atteindre 405'000 personnes en 2055, principalement en raison de l'immigration²³.

Au niveau des structures territoriales, **5 districts sur 7 sont francophones** : Le district de la Sarine : 106'797 habitants dont 80,7% de francophones et 11,4% de germanophones (on notera que la communauté portugaise y représente 8,3% de la population) ; le district de la Gruyère : 59'334 habitants dont 86,4% de francophones et 5% de germanophones ; le district de la Glâne : 25'940 habitants sont 90% de francophones et 3,4% de germanophones ; le district de la Broye : 33'822 habitants dont 88,3% de francophones et 6,8% de germanophones (on notera que la communauté portugaise y représente 7,5% de la population) et le district de la Veveyse : 20'337 habitants dont 91 % de francophones et 3,4% de germanophones). Un district est germanophone (le district de la Singine/Sense : 45'000 habitants dont 87,6% de germanophones et 11,7% de francophones) et un district est bilingue, celui du Lac/See (37'743 habitants dont 60.1% de germanophones et 35,5% de francophones)²⁴.

Sur les 121 communes fribourgeoises²⁵, dont les tailles varient fortement²⁶, 120 reconnaissent une seule langue officielle soit le français pour 93 communes et l'allemand pour 28 communes, la commune de Courtepin dans le district du Lac est la seule commune fribourgeoise officiellement bilingue depuis sa fusion avec Courtaman en 2003, puis Barberêche, Villarepos et Wallenried en 2017.

Enfin, selon le Service cantonal de la statistique du canton de Fribourg, **seuls 5,1% des Fribourgeois sont bilingues français-allemand/suisse-allemand²⁷.**

Nous constatons que pour ce qui concerne les langues officielles des communes, l'unilinguisme est la règle dans le canton de Fribourg, que les Fribourgeois ne sont pas individuellement bilingues dans leur grande majorité, que la croissance démographique du canton est due essentiellement à l'immigration étrangère dont la principale communauté est d'origine portugaise et que la communauté germanophone est en baisse constante ces 50 dernières années.

²³ Source : Service cantonal de la statistique disponible en ligne sous : <https://www.fr.ch/deef/ssd/statistiques-par-themes/effectif-et-evolution-de-la-population>.

²⁴ Statistiques aimablement remises par l'OFS, cf. note 20. Pour les districts du canton, l'OFS utilise des données cumulées sur 3 ans (2021-2023), c'est-à-dire une moyenne sur plusieurs années, afin d'obtenir des résultats plus fiables pour les langues moins répandues.

²⁵ Source : Service des communes du canton de Fribourg sous rubrique liste des communes 2025 : <https://www.fr.ch/diaf/scom/diverses-statistiques-communales/listes-des-collectivites-publiques-locales>.

²⁶ Par exemples, en 2023, Pierrafortscha comptaient 150 habitants, Meyriez 564 habitants alors que la ville de Fribourg comptait 38'660 habitants et les communes de Villars-sur-Glâne et Marly respectivement 12'444 habitants et 9'069 habitants.

²⁷ Source : Service cantonal de la statistique. Le bilinguisme (français et allemand) dans le canton de Fribourg, 201-2012, disponible en ligne sous : <https://www.fr.ch/deef/ssd/actualites/infographie-dapres-les-derniers-chiffres-du-releve-structurel-cumule-des-annees-2016-a-2020-51-de-la-population-du-canton-de-fribourg-declarent-etre-bilingue-francais-et-lallemand>, consulté le 18 août 2025.

3. Cadre constitutionnel des autres cantons officiellement plurilingues

Les constitutions cantonales des trois autres cantons plurilingues ont adopté en matière linguistique des solutions différentes de celle du canton de Fribourg que nous examinerons au chapitre suivant (ad I. 4). En effet :

La Constitution du canton bilingue de Berne du 6 juin 1993 (ci-après : Cst/BE), tout en reconnaissant deux langues officielles et un bilinguisme institutionnel au niveau des autorités cantonales, exprime implicitement le principe territorial en subdivisant, à l'art. 6 al. 2 et 3 Cst/BE, le territoire cantonal en zones linguistiques auxquelles est attribué soit une seule langue officielle (l'allemand ou le français) soit deux langues officielles (l'allemand et le français). Ce système rend inutile l'édiction d'une loi d'application sur les langues officielles. Suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, le canton de Berne compte cinq régions et 10 arrondissements administratifs. Seule la région du Jura bernois, qui correspond à son arrondissement administratif, reconnaît le français comme unique langue officielle. Une région (le Seeland) ainsi qu'un arrondissement administratif (Biel/Bienne, qui comprend 19 communes dont deux sont officiellement bilingues, Biel/Bienne et Evilard/Leubringen), avec siège à Nidau, reconnaissent deux langues officielles (l'allemand et le français). Toutes les autres subdivisions administratives ont une seule langue officielle : l'allemand (art. 6 al. 2 et 3 Cst/BE). Cependant, l'art. 6 al. 4 Cst/BE prévoit que « *le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton* ». Cette disposition concerne les deux zones monolingues ; **elle n'autorise cependant pas un changement de la langue officielle fixée par l'art. 6 al. 2 Cst/BE**. Autrement dit : « *Une modification des rapports de majorité entre communautés linguistiques au sein d'une commune peut justifier tout au plus l'instauration d'un certain bilinguisme, mais jamais l'abandon de la langue officielle de la zone dont relève cette commune* »²⁸. Dans son rapport final de juin 2025 présenté le 22 septembre 2025 intitulé « Baromètre du bilinguisme dans les communes de la Région Bienne-Seeland », le Forum du bilinguisme à Bienne fait **un état des lieux des facilités linguistiques** des communes officiellement unilingues de cette région en application du principe de la territorialité des langues et de la Constitution bernoise²⁹.

La Constitution du canton trilingue des Grisons acceptée par le peuple le 18 mai 2003/14 septembre 2003, tout en reconnaissant trois langues officielles et un bilinguisme institutionnel au niveau cantonal, ne mentionne pas explicitement le principe territorial mais invite le Canton et les communes à soutenir et prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde et à l'encouragement du romanche et de l'italien (art. 3 al. 2 Cst/GR) **reconnus comme langues menacées dans leurs territoires de diffusion**. En outre, l'art. 3 al. 3 Cst/GR, conformément à une longue tradition cantonale, accorde une large autonomie aux communes en matière de

²⁸ Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995 ad IV. 3b p. 26 sous Minorités-Jura bernois-Langues.

²⁹ Disponible en ligne sous :

https://www.bilinguisme.ch/files/1531/Barometre%20Seeland%20Biel_Bienne_2025/Rapport%20Barom%C3%A8tre_Communes_Seeland_Bienne.pdf sur le site du Forum du bilinguisme.

langue dans les termes suivants : « *Les communes choisissent leurs langues officielles ainsi que les langues dans lesquelles l'enseignement est dispensé dans les écoles dans les limites de leurs compétences et en collaboration avec le Canton. Ce choix doit être fait compte tenu des langues traditionnellement parlées par leurs populations et dans le respect des minorités linguistiques traditionnellement implantées sur leur territoire* »³⁰. La loi cantonale des Grisons sur les langues (Sprachengesetz, SpG) du 19 octobre 2006³¹, qui prévoit des mesures particulières en faveur des langues cantonales menacées, précise les conditions de la reconnaissance d'une deuxième langue officielle (cf. ad I.1 ci-devant).

Si le bilinguisme institutionnel des autorités cantonales est ancré dans la Constitution valaisanne du 8 mars 1907³² à son art. 12, celle-ci ne règle pas la répartition des langues officielles au niveau des communes, qui font partie de districts. Il n'est cependant pas contesté, en vertu du droit coutumier, que toutes les communes (et les services administratifs) du Bas-Valais et du Valais central sont officiellement francophones alors que les entités correspondantes du Haut-Valais sont officiellement germanophones conformément à une application stricte et implicite du principe de la territorialité des langues. **Ainsi, il n'y a pas de communes bilingues dans le canton bilingue du Valais.**

4. Cadre constitutionnel du canton de Fribourg en matière de langues officielles de 1990 à nos jours (révisions de 1990 et 2004)

4.1. La révision partielle de 1990 : une première suisse

En matière de dispositions linguistiques sur les langues, la révision totale de la Constitution cantonale de 2004 (ci-après : Cst/FR) a été précédée d'une révision partielle de l'article 21 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 (ci-après : aCst/FR).

Le 23 septembre 1990, le peuple fribourgeois a ainsi adopté, à une forte majorité, la nouvelle teneur de l'art. 21 aCst/FR qui prévoyait ce qui suit :

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

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

On relèvera que **la Constitution fribourgeoise est la première constitution en Suisse, et actuellement la seule au niveau cantonal, mentionnant expressément le principe de la**

³⁰ Pour une présentation de la politique linguistique du canton des Grisons, cf. Nenad STOJANOVIC, Une conception dynamique du principe de territorialité linguistique. La loi sur les langues du canton des Grisons, in : Politique et Sociétés 2010, volume 29(1), 231–259 disponible en ligne sous : <https://www.erudit.org/fr/revues/ps/2010-v29-n1-ps3859/039962ar.pdf>.

³¹ RS 492.100.

³² Une révision totale de la Constitution valaisanne de 1907 a échoué devant le peuple le 3 mars 2024.

territorialité des langues et ceci avant même la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 70 al. 2 Cst)³³.

Dans les « Explications du Conseil d'État » en vue de la votation populaire du 23 septembre 1990, le Gouvernement cantonal présente le principe de la territorialité comme suit :

« Si, selon le nouveau texte constitutionnel proposé, les langues française et allemande sont expressément déclarées officielles et ainsi placées sur pied d'égalité, cela ne signifie toutefois pas que, dans toutes les parties du canton et dans n'importe quel domaine, chacun puisse exiger que l'une et l'autre soit utilisée, à son choix, dans les relations entre services publics et administrés. Un Alémanique établi à Châtel-Saint-Denis ne saurait exiger, par exemple, que l'enseignement y fût donné en langue allemande à ses enfants, pas plus qu'un Romand établi à Plaffeien ne pourrait prétendre y recevoir un enseignement en langue française. D'où la nécessité d'affirmer, sur le plan constitutionnel, le respect du principe de la territorialité selon lequel la langue parlée dans une commune donnée s'impose, dans les relations publiques, à l'ensemble des administrés domiciliés ou résidant dans ce territoire. Ce principe oblige l'État, sous certaines conditions, à veiller à la sauvegarde de l'étendue et de l'homogénéité des territoires linguistiques donnés, au besoin en empiétant sur le principe de la liberté individuelle de la langue. »³⁴

Si les cantons sont les éléments de base de la structure fédérale de la Suisse, **les communes, quant à elles, jouent en matière linguistique un rôle essentiel au sein des structures cantonales en ce sens qu'elles sont les autorités les plus proches des citoyennes et citoyens et que leur statut juridique (unilingue ou plurilingue) détermine aussi le statut linguistique d'autres subdivisions territoriales telles que les districts administratifs, les arrondissements judiciaires et les cercles scolaires.** C'est précisément à cette « strate » de l'organisation du fédéralisme suisse³⁵ que s'applique le principe constitutionnel de la territorialité des langues. Les communes sont dès lors aux premières loges pour concrétiser, avec l'État cantonal, le principe territorial dans le cadre défini par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst et 129 al. 2 Cst/FR). **Une consultation des communes, respectivement des associations de communes, s'avère dès lors indispensable avant toute élaboration d'une loi sur les langues pour connaître les facilités qu'elles reconnaissent à leur minorité autochtone (historique) lorsque celle-ci, sans être insignifiante n'est pas suffisamment importante (sur cette notion, cf. ad V. 1.1 et V. 1.2 ci-après) pour permettre la reconnaissance d'une deuxième langue officielle communale.**

³³ Pour une présentation des politiques linguistiques des cantons romands, cf. Alexandre PAPAUX, La Suisse romande. Quatre regards, Genève 2015, pp. 77-117.

³⁴ Explications du Conseil d'État du canton de Fribourg, Votation populaire du 23 septembre 1990, Révision de l'article 21 de la Constitution cantonale (langues officielles), ad III.3. Dans ses explications le Conseil d'État estime cependant qu'une loi qui réglerait, d'une manière globale, à la fois la question linguistique et l'utilisation des langues, est inopportune, cf. ad III. 1.5.

³⁵ Traditionnellement la Suisse est présentée comme une Confédération connaissant trois strates : une strate fédérale, une strate cantonale et une strate communale, cf. Luc GONIN, Droit constitutionnel suisse, Genève/Zurich 2021, N° 1434.

4.2. L'avis de droit VOYAME et le rapport SCHWALLER

Conformément au mandat donné par arrêté du Conseil d'État daté du 23 avril 1991, le professeur **Joseph VOYAME**, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique de Lausanne, professeur honoraire à l'Université de Lausanne et ancien directeur de l'Office fédéral de la justice a délivré le 30 septembre 1991 un avis de droit « *au sujet du nouvel article constitutionnel sur les langues officielles inséré dans la Constitution du canton de Fribourg et au sujet de son application dans la législation et la pratique* ». Ce n'est que suite à une Question écrite au Conseil d'État de la députée Juliette Biland et consorts du 12 mai 1992 relative au Rapport VOYAME que cet avis de droit a été rendu public et publié dans le Bulletin du Grand Conseil (BGC 1992, tome CXLIV, pp. 2812 ss)³⁶.

Dans son rapport, l'expert relève, après avoir examiné tous les travaux préparatoires, que :

« [...] si l'on avait voulu une application minimaliste du principe de la territorialité, il n'eût pas été nécessaire de l'inscrire dans la Constitution cantonale ; on aurait pu se contenter du droit fédéral et d'une concrétisation dans la législation cantonale. **Sa mention expresse dans la Constitution lui donne donc un poids particulier.** »³⁷.

Dès lors l'expert tire les conclusions suivantes :

- a) *le principe de la territorialité tend à conserver la situation actuelle, sans cependant la figer de façon définitive. Tant ces prochaines années qu'à l'avenir, **des modifications dans le statut linguistique ne devront être opérées que si elles sont fondées sur des changements naturels et durables dans la structure de la population.***
- b) *Le principe de la territorialité ne doit pas être appliqué de manière absolue. Constituant une exception - importante certes - au principe de la liberté des langues, il ne doit intervenir que **dans la mesure nécessaire pour conserver l'étendue et l'homogénéité des droits linguistiques et, par-là, contribuer à la paix des langues.***
- c) *Enfin, il faut tenir compte également des possibilités pratiques des collectivités publiques considérées. **On ne saurait, par exemple, exiger d'une petite commune les mêmes institutions et les mêmes mesures que d'une commune importante***³⁸.

Amené à examiner la question de la détermination de la ou des langues officielles des districts, cercles et communes, l'expert émet les considérations suivantes :

³⁶ Avant la révision partielle de 1990 de l'art. 21 de la Constitution de 1857 (ci-après : aCst/FR) deux documents officiels, non publiés, concernant la politique linguistique du canton de Fribourg ont été remis au Conseil d'État le 30 décembre 1988 : il s'agit d'un avant-projet de loi sur les langues et un rapport explicatif, travaux confiés en 1985 à l'ancien juge cantonal Charles GUGGENHEIM auquel le Conseil a été adjoint en 1987 une commission composée de représentants de l'administration cantonale et des communautés linguistiques.

³⁷ BGC 1992 p. 2833. Cet argument a été repris par le Tribunal fédéral dans un arrêt de 1995 publié (ATF 121/1995 I 196 Noth consid, 2 c, JdT 1996 I 139).

³⁸ BGC 1992 ibidem.

«[...], **la nouvelle disposition constitutionnelle fribourgeoise met fortement l'accent sur le principe de la territorialité, qu'il s'agit de réaliser. Le canton doit donc veiller, en recourant à des moyens efficaces, au maintien de ses régions linguistiques et à celui de leur homogénéité là où elle existe. Or, pour cela, le point de départ paraît nécessairement être de déterminer les zones linguistiques.**»³⁹ Et d'ajouter : « **Le premier critère sera certainement celui de la composition de la population, c'est-à-dire celui de la proportion entre les locuteurs d'une langue officielle et ceux de l'autre (en négligeant donc les langues non officielles). On pourrait, par exemple, considérer en règle générale une commune comme bilingue si la minorité représente au moins un tiers de l'ensemble constitué par les locuteurs des deux langues officielles. Mais il s'agit là d'une question d'appréciation. On pourrait aussi, avec de bonnes raisons, fixer cette proportion à 30 %. En revanche, je n'irai pas plus bas. Il me semble que si le peuple fribourgeois a voulu que le principe de la territorialité figurât expressément dans la Constitution, il entendait que le territoire du canton fût autant que possible, divisé en deux zones linguistiques bien distinctes. Constituer une notable partie du canton en zone bilingue irait, à mon avis, à l'encontre de cette volonté.** »⁴⁰

Les propositions du Professeur VOYAME quant aux critères à prendre en considération pour déterminer la langue ou les langues officielles des communes et des districts peuvent être résumés comme suit⁴¹ :

- Premier critère :
 - Composition de la population (poids de la minorité)
 - un tiers, ou au moins 30% de la population minoritaire (35% pour les communes de moins de 1'000 habitants ; 30% pour les communes entre 1'000 et 5'000 habitants voire 25% pour les communes de plus de 5'000 habitants)
 - dans les grandes communes, tenir compte du chiffre absolu de la population minoritaire, p. ex. 5000 habitants
 - pour les districts, le critère des 30% peut être abaissé à 25% ; par contre il n'y a pas lieu de retenir qu'un district devrait être déclaré bilingue du seul fait qu'il comprenne des communes de l'une et l'autre langue.
- En plus de ce critère principal, les critères suivants peuvent être pris en considération : l'histoire de la commune et sa stabilité dans la mesure où il s'agit d'éviter des bouleversements linguistiques, voire de privilégier la « légalisation » de la situation actuelle. Un autre critère est celui de la contiguïté c'est-à-dire la situation géographique d'une commune avec une commune d'une autre langue officielle. « *En effet, la*

³⁹ BCG 1992 p. 2841.

⁴⁰ BGC 1992 p. 2842.

⁴¹ BCG 1992 pp. 2842-2844.

territorialité est d'autant mieux assise que les zones linguistiques forment des territoires compacts, et non des îlots ». Enfin, « on ne saurait [...] négliger la volonté des habitants suisses de la commune en cause. Ils devraient donc avoir l'occasion, sinon de décider⁴², du moins de donner leur avis ». Pour les districts, le pourcentage de base pour la langue minoritaire devrait, selon l'expert, être abaissé, par exemple à 25 %, le chef-lieu d'un tel district bilingue pourrait également être reconnu bilingue⁴³.

On relèvera que le Tribunal fédéral s'est largement référé à l'avis de droit du Professeur VOYAME du 30 septembre 1991 dans un arrêt du 22 janvier 1997 et a notamment considéré que n'était pas arbitraire le seuil déterminant de 35 % fixé par le Tribunal administratif fribourgeois pour reconnaître comme officielle la langue d'une minorité d'une commune de moins de 1000 habitants⁴⁴.

Le 18 mai 1992, le Conseil d'État a institué une Commission d'étude pour l'application de la 21 aCst/FR - appelée **Commission Schwaller** - qui a été chargée d'analyser les propositions de l'avis de droit du Professeur VOYAME et de présenter un rapport à propos de la détermination de la langue des districts, cercles et communes. Cette commission était composée du Conseiller d'État - Directeur de l'intérieur Urs Schwaller, de la juriste auprès de l'Institut du fédéralisme Maryse Aebischer, de l'historien Moritz Boschung, du secrétaire général de la Direction de l'Instruction publique et des affaires culturelles Michel Ducrest, du juge au Tribunal administratif Josef Hayoz, du chef de l'Office de législation Denis Loertscher, du chef de service du Département des communes Gérald Mutrux, de l'avocat Alain Ribordy et du Professeur et ancien directeur de l'Office fédéral de la justice Joseph Voyame. Le mandat de la commission lui permettait de proposer une loi fondamentale sur les langues et d'élargir son rapport à l'ensemble des domaines qu'une telle loi devrait régir.

Considérant que le critère de la stabilité devait être intégré à celui de la composition de la population, alors que le critère de la contiguïté représente une exigence supplémentaire pour la reconnaissance d'une commune bilingue, **la commission a adopté la règle, dite principale,** suivante :

Une commune est reconnue bilingue si :

- a) le rapport du groupe linguistiques minoritaire à l'ensemble de la population résidante des deux langues officielles **est d'au moins 30 %** ; ce rapport est établi sur la base des résultats du dernier recensement fédéral et doit être confirmé par ceux des deux recensements précédents selon le critère de la stabilité ; **et si**
- b) le territoire de la commune est en contact direct avec le territoire d'une commune unilingue d'une part et celui d'une commune de l'autre langue officielle ou d'une commune bilingue d'autre part, selon **le critère de la contiguïté**.

⁴² VOYAME n'est pas favorable à l'autonomie communale dans ce domaine, cf. BCG 1992, p. 2844.

⁴³ BGC 1992 p. 2843.

⁴⁴ TF, arrêt du 22 janvier 1997, *Cressier*, 2P.211/1996.

Dans la mesure où cette solution peut être trop rigide, la commission propose de recourir **aux critères correctifs, c'est-à-dire au pouvoir d'appréciation**. Ces critères correctifs sont au nombre de trois :

- Le critère de l'historicité qui tient compte du fait que l'identité linguistique d'une commune peut se maintenir à travers l'usage, malgré les modifications intervenues dans la composition de sa population jusqu'à l'époque contemporaine. Ce critère d'une certaine manière complète et renforce celui de la stabilité mais il ne tient pas compte de l'évolution de la population d'une commune, notamment par l'immigration étrangère qui a besoin d'une langue commune pour s'intégrer.
- La pratique communale constante des autorités communales peut également être prise en compte comme critère correctif. Cette pratique doit cependant avoir une certaine constance et ne pas dépendre de majorités de circonstance.
- La qualité de chef-lieu d'une circonscription comprenant des communes de langue française et des communes de langue allemande.

L'avis de droit du Professeur VOYAME et le rapport de la Commission Schwaller, même s'ils doivent être adaptés compte tenu non seulement des fusions de communes intervenues depuis lors mais aussi de l'évolution de la structure linguistique du canton et de l'augmentation de la population, notamment par l'immigration étrangère, **gardent toute leur valeur. Ils sont le fait de spécialistes reconnus en matière politique, juridique, linguistique, historique et sociologique. Ces expertises ne peuvent être écartées, comme le fait le Conseil d'État, pour privilégier un avis, certes intéressant, mais isolé et personnel** d'un constituant qui n'a aucune compétence particulière en la matière. On notera également que l'article sur lequel se base le Conseil d'État a été publié après l'adoption de la Constitution de 2004⁴⁵, et donc n'était pas connu des constituants qui ont adopté le 21 janvier 2003⁴⁶ l'art. 6 soumis au peuple fribourgeois puis accepté par celui-ci le 16 mai 2004.

⁴⁵ Ambros LÜTHI, Die Sprachenfrage in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg, in: LeGes 2004/2. L'auteur, membre de la Constituante et de la Commission 1 chargée des Principes fondamentaux, relations extérieures, langues, était Professeur émérite du Département de l'Informatique de l'Université de Fribourg. Lors des débats, qui ont écarté les thèses de la Commission 1 sur des points importants (on pense en particulier aux thèses suivantes : non-reprise du principe de la territorialité tel que formulé à l'art. 21 aCst, co-officialité du français et de l'allemand « *dans les communes mixtes situées dans la zone le long de la frontière linguistique* », bilinguisme comme « *élément essentiel de l'identité du canton* », statut bilingue de la ville de Fribourg, etc.), les constituants, après de vives discussions, se sont ralliés à la proposition de compromis émise par le constituant Lüthi (qui s'est opposé à une loi) sans que soit développée notamment la question de la détermination de la notion de « minorité autochtone importante » figurant à l'art. 6 al. 3. On relèvera cependant qu'une minorité de la Commission 1 a exprimé l'avis que les « membres d'une communauté linguistique *substantielle*, présente durablement sur le territoire d'une commune » devraient se voir accorder le droit « de scolariser ses enfants dans [sa] langue maternelle et de s'adresser dans [sa] langue aux autorités administratives » (thèse de minorité 1.6.4 ter), cf. Rapport final de la Commission 1 de décembre 2001 disponible en ligne sur le site de la Constituante fribourgeoise.

⁴⁶ Cf. procès-verbal de la séance de la Constituante du 21 janvier 2003 disponible en ligne sur le site de la Constituante sous : https://www.fr.ch/sites/default/files/constituante/doc/fichiers/lecture_1/01_janv/pv_21_1_03.pdf.

Lorsque coexistent plusieurs langues officielles, **l'État ne peut pas rester muet et se doit de trouver la formule la mieux adaptée à la réalité sociale pour protéger les langues dans leur territoire traditionnel de diffusion, prévenir les conflits et tirer profit du plurilinguisme.**

Comme nous l'avons exposé ailleurs⁴⁷, **l'établissement d'une loi dans ce domaine suppose que soient déterminés son objet (une langue ou ses locuteurs), son but, le contexte social, politique, historique et économique dans lequel elle doit s'appliquer, le statut local, national, voire international des langues concernées.** La législation en matière linguistique est, ou à tout le moins devrait être, la manifestation d'un programme du « vivre ensemble » qui dépasse la simple gestion des langues, mais dont la langue est un des éléments les plus visibles. Ce programme implique bien entendu une réflexion sur l'identité de la communauté de citoyens à laquelle elle s'applique. **En effet, même si chacun de nous est riche d'identités multiples, nous ne sommes pas des êtres « hors-sol » mais nous faisons partie d'une communauté linguistique et culturelle qui nous a vus naître ou que nous avons adoptée.** En ce sens, **une loi sur les langues doit conforter la paix des langues et non engendrer des querelles linguistiques pour des motifs politiques ou idéologiques.** La langue officielle d'une commune doit être celle qui permet d'unir et d'intégrer toute sa population, y compris celle qui est issue de l'immigration, non pas de la diviser. Assurer la cohésion de la population et l'intégration sociale grâce à une « langue commune » reconnue comme officielle est le **principal objectif de toute politique linguistique.** L'importance de cet objectif semble avoir échappé aux auteurs de l'avant-projet.

4.3. La révision totale de 2004

Après l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale de 1999, le peuple fribourgeois s'est doté le 16 mai 2004 d'une nouvelle Constitution cantonale dont l'art. 6 à la teneur suivante :

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

² *Leur utilisation est régie 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.*

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'État 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.*

On peut également mentionner l'art. 17 qui rappelle une garantie figurant déjà à l'art. 18 de la Constitution fédérale de 1999 :

¹ *La liberté de la langue est garantie.*

⁴⁷ Alexandre PAPAUX, Les politiques linguistiques des cantons romands, op.cit., pp. 78-79, cf. note 33.

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.

C'est la genèse de cette disposition constitutionnelle que nous allons parcourir pour mieux comprendre le cadre dans lequel doit s'inscrire une loi d'application qui est attendue depuis 1990.

III. L'article 6 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

1. Bref rappel des travaux de la Constituante

1.1. Dans le prolongement de la révision partielle de 1990

Comme nous l'avons déjà souligné (ad II.4.2), l'avis de droit du Professeur VOYAME et le rapport de la commission SCHWALLER établis à la demande du Conseil d'État conservent tout leur intérêt pour la concrétisation de l'art. 6 de la Constitution de 2004. **En effet, quatorze ans après la révision en 1990 adoptée par 83,3 % des votants du canton, le peuple fribourgeois a confirmé la volonté claire de la Constituante⁴⁸ de maintenir l'inscription du principe de territorialité malgré l'avis contraire de la Commission 1⁴⁹ et les réitérées interventions de constituants alémaniques demandant sa suppression du texte constitutionnel. Ce constat lui donne indéniablement un poids particulier que le législateur ne peut pas ignorer.**

Le principe territorial dans sa teneur telle qu'elle figurait à l'article 21 l'ancienne Constitution révisé en 1990 a été complété en reprenant **textuellement les précisions sur les buts du principe mentionnés à l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale de 1999** (« *l'État et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones* »).

En résumé, le nouvel art. 6 exprime la volonté du Constituant fribourgeois de maintenir dans la mesure du possible les frontières linguistiques actuelles, garantes tant de paix que de stabilité, et de tenir compte en même temps de l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral depuis 1996⁵⁰. En effet, le nouveau texte constitutionnel permet désormais une

⁴⁸ Cf. à ce sujet les interventions des Constituants Christian LEVRAT (BOC 2002 p. 41-42), Claude SCHENKER (2003 pp. 54-55), Félicien MOREL (BOC 2003, p. 53-54) Ambros LÜTHI (BOC 2003 pp. 55-56), Jean-Bernard REPOND (BOC 2003, pp. 65), Alain BERSET (BOC 2003, p. 67), Denis BOIVIN (BOC 2003 pp. 67-68),

⁴⁹ Cette commission a été considérée comme le maillon faible de la Constituante en raison notamment de sa composition linguistique peu équilibrée du point de vue linguistique, cf. « La Liberté » des 29 septembre 2001 et 15 janvier 2003. Les thèses de la Commission 1, notamment tendant à l'assouplissement du principe territorial, figurent dans son rapport final déposé à la fin de l'année 2001 (cf. site de la Constituante : <https://www.fr.ch/etat-et-droit/legislation/constitution-du-16-mai-2004/constituante>). Ses thèses ont été, dans une large mesure, rejetées par le plénum de la Constituante (BOC 2001 pp. 157-167 ; 2002 pp. 28-58 ; 2003 pp. 52-71 et 546-557).

⁵⁰ Cf. ATF 122 I 236, *Althaus*, JdT 1998 I 67 et plus récemment par exemple, TF, arrêt du 28 février 2020, 2C_695/2019, consid. 4.1 et les références citées) : « *Dans le domaine de la sphère publique, qui inclut sans conteste la détermination de la langue d'enseignement, l'État peut et doit en revanche intervenir pour réglementer l'emploi des langues officielles et assurer le respect du principe de la territorialité [...]. Sous cet angle, conformément à l'art. 70 al. 2 Cs., les cantons déterminent leurs langues officielles. Ils adoptent également des mesures - qui doivent demeurer proportionnées - pour maintenir les limites traditionnelles des régions linguistiques et leur homogénéité, tout en prenant en considération les minorités linguistiques autochtones.* »

meilleure prise en considération des minorités autochtones en « légalisant » des pratiques et des facilités linguistiques consensuelles qui existaient déjà dans certaines communes (application d'un bilinguisme « pragmatique »). On peut citer la traduction de certains documents communaux importants ou d'informations de portée générale, de même que l'octroi de certains droits spécifiques, accordés sous conditions, aux membres d'une minorité autochtone en matière scolaire. **Le nouveau texte constitutionnel envisage aussi un bilinguisme institutionnel**, aux conséquences contraignantes, si les membres d'une minorité autochtone d'une des langues officielles cantonales représentent **une part significative de la population locale**. Une telle égalité de traitement avec la langue officielle n'est alors concevable que lorsqu'il existerait, en cas de refus d'une co-officialité, une contradiction entre l'ordre juridique et la réalité sociale et linguistique du territoire considéré⁵¹.

La particularité du droit constitutionnel fribourgeois est ainsi inchangée depuis 35 ans : le canton de Fribourg reste le seul canton suisse à avoir inscrit dans sa Constitution dès 1990 le principe de la territorialité des langues, lui donnant ainsi un poids particulier.

La genèse de l'art. 6 de la Constitution cantonale, en particulier la lecture des travaux préparatoires de la Constituante de même que les analyses approfondies figurant dans le rapport du secrétaire général de la Constituante Antoine Geinoz consacré à l'étude préalable sur la mise en œuvre de la nouvelle Constitution de 2004⁵², ainsi que la contribution du Professeur Augustin MACHERET⁵³, **permettent d'affirmer que le Constituant entendait :**

- **Maintenir le principe de la territorialité des langues** tel que formulé, suite à un compromis, à l'art. 21 de l'ancienne Constitution de 1857 révisée en 1990 ;
- **Y accoler, en guise de définition, la formulation de l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale de 1999** pour mieux tenir compte des minorité autochtones ;
- **Distinguer les différents types de mesures à prendre par l'État et les communes envers une minorité linguistique autochtone suivant son importance.** En effet, les autorités doivent simplement « *prendre en considération* » les *minorités linguistiques autochtones* (art. 6 al. 2 in fine) dans le cadre de l'application du principe de la territorialité alors qu'elles peuvent reconnaître comme co-officielle, à égalité de droit avec la langue officielle majoritaire, la langue d'une *minorité autochtone lorsque celle-ci est importante* (art. 6 al. 3).
- **Prévoir l'approbation du canton si une commune entend reconnaître une deuxième langue officielle.** Il s'agit d'un garde-fou indispensable contre un changement de langue officielle dépendant de majorités de circonstance ou qui serait en contradiction avec

⁵¹ Jacques DUBEY, Droits fondamentaux. Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018 N°2365 et jurisprudence citée.

⁵² Antoine GEINOZ, Vers la concrétisation des dispositions sur les langues, Fribourg 2007, pp. 35-46.

⁵³ Augustin MACHERET, le droit des langues, in : La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, pp. 101 ss.

une délimitation cohérente des zones linguistiques et une application uniforme du principe de la territorialité des langues dans le canton.

1.2. L'avant-projet de Constitution. Procédure de consultation

Suite aux débats de la Constituante du 21 janvier 2003⁵⁴, les dispositions constitutionnelles suivantes, qui seront par la suite regroupées sous un seul article modifié, soit l'art. 6 actuel après la « lecture 2 », sont adoptées et sont soumises à la procédure de consultation :

Art. 6 Langues **a) Bilinguisme**

¹ Le canton de Fribourg et la capitale sont bilingues.

² Le canton encourage concrètement la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales.

³ Il favorise les relations entre les communautés linguistiques nationales, en particulier entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

Art. 7 b) Langues officielles

¹ Les langues officielles du canton sont le français et l'allemand.

² La langue officielle des communes francophones est le français. La langue officielle des communes germanophones est l'allemand. Les langues officielles de la capitale et des communes bilingues jouxtant la frontière linguistique sont le français et l'allemand.

³ Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

Seront ajoutées les deux propositions de dispositions transitoires suivantes⁵⁵ :

⁵⁴ BOC 2003, pp. 52-71, disponible en ligne sous disponible en ligne sous :
https://www.fr.ch/sites/default/files/constituante/doc/fichiers/lecture_2/12_dec/ap_apres_lect_2_pour_lect_3.pdf.

⁵⁵ Disponible sous :
https://www.fr.ch/sites/default/files/constituante/doc/fichiers/lecture_2/12_dec/ap_apres_lect_2_pour_lect_3.pdf.

Proposition minoritaire A :

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

² *Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.*

³ *Le français est la langue officielle des communes francophones ; l'allemand est la langue officielle des communes germanophones. Le français et l'allemand sont les langues officielles des communes bilingues.*

⁴ *La loi définit les critères permettant de reconnaître une commune comme bilingue.*

Disposition transitoire

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'application de l'art. 7 al. 4, les principes suivants sont applicables :

1. Une commune est reconnue bilingue lorsque :

a) la langue minoritaire est parlée par au moins 30% de la population de langue française ou allemande ;

b) ce pourcentage minimal ressort du dernier recensement et est confirmé sur une période de vingt ans ; et

c) son territoire jouxte directement celui d'au moins une commune qui a pour langue officielle cette langue minoritaire.

2. Ces critères peuvent être pondérés par les correctifs suivants : historicité, taille de la commune, pratique communale, qualité de chef-lieu et, éventuellement, volonté des citoyens.

Proposition minoritaire B :

¹ *Les langues officielles du canton sont le français et l'allemand.*

² *La langue officielle des communes francophones est le français. La langue officielle des communes germanophones est l'allemand. Les langues officielles de la capitale et des communes bilingues jouxtant la frontière linguistique sont le français et l'allemand.*

³ *Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.*

La proposition minoritaire A, et en particulier ses dispositions transitoires, est intéressante en ce sens qu'elle permet de comprendre **la notion de minorité autochtone importante** et, par là-même, le droit pour une telle minorité d'obtenir, si la commune y consent, la reconnaissance de sa langue comme deuxième langue officielle à égalité de droit. Elle a été formulée lors de la séance de la Constituante tenue le 21 janvier 2003, sous la présidence de Christian Levrat, par le constituant Claude Schenker avec l'appui de plusieurs autres constituants d'horizons politiques différents. **Elle reprend le critère numérique classique des 30%** et les autres critères

retenus par l'avis de droit VOYAME et le rapport SCHWALLER, eux-mêmes inspirés de la jurisprudence fédérale jusqu'en 1996⁵⁶ et de la législation fédérale⁵⁷.

Ce ne sont pas des raisons de fond qui ont amené la Constituante à rejeter la proposition Schenker. La motivation était que d'une part les dispositions transitoires suggérées n'ont pas leur place dans un texte constitutionnel mais dans la loi et d'autre part que, selon certains constituants, le critère de 30% inscrit dans la Constitution ne permettait pas, même avec les critères correctifs, de reconnaître une deuxième langue officielle dans les communes de Fribourg et Morat⁵⁸.

1.3. La détermination du Conseil d'État du 9 juillet 2003

Pour mettre en lumière l'incohérence de l'avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme déposé le 16 juin 2025 par le gouvernement cantonal actuel, il n'est pas inutile de rappeler que dans sa détermination du 9 juillet 2003 sur la révision totale la Constitution cantonale, dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil d'État fribourgeois s'est prononcé comme suit :

« Tout comme l'a exprimé une majorité au sein de la Constituante, nous sommes d'avis qu'il est important de maintenir dans la Constitution le principe de la territorialité. De même, le rôle qui est donné à l'État de favoriser la compréhension des deux communautés linguistiques est essentiel et mérite d'être salué. Il paraît ainsi adéquat de rédiger la norme constitutionnelle sur les langues à la lumière de l'article 21 de la Constitution actuelle. Cet article doit se limiter à énoncer trois principes : la reconnaissance du français et de l'allemand comme langues officielles, la référence au principe de la territorialité s'agissant de leur utilisation et le mandat donné à l'État de favoriser la compréhension entre les deux communautés linguistiques. Il appartiendra à la loi de définir ce principe de la territorialité et d'énoncer les critères nécessaires à la détermination des communes francophones, germanophones et bilingues. Il sera en particulier primordial, notamment d'un point de vue scolaire, de mieux définir la notion de « minorité linguistique autochtone ». En ce qui concerne le contenu de l'article 6 al. 1 AP, le bilinguisme est la caractéristique d'une région où l'on parle deux langues⁵⁹. Il paraît donc vain de prétendre que le canton est bilingue. Comme déjà relevé il nous paraît en outre exagéré d'affirmer que le bilinguisme est un élément essentiel de l'identité du canton. Par ailleurs, on a de la peine à comprendre pourquoi il est fait référence à la « capitale » à l'article

⁵⁶ Cf. notamment ATF 106 Ia 298, JdT 1982 I 23 ; TF arrêt du 22 janvier 1997 2P,211/1996.

⁵⁷ Cf. art. 49 al. 1 de l'Ordonnance fédérale sur la signalisation routière du 5 septembre 1970 (OSR).

⁵⁸ Cf. notamment intervention du Constituant Philippe WANDELER, BOC 2003 p. 68. En 2003, la ville de Fribourg, chef-lieu du district francophone de la Sarine, comptait alors environ 25% de germanophones (ce pourcentage a fortement chuté depuis lors, à moins de 15% en 2024) et Morat, chef-lieu du district bilingue du Lac, 11% de francophones. Ces deux communes pratiquaient cependant déjà un bilinguisme « pragmatique ».

⁵⁹ C'est au demeurant ce que la constituante Antoinette de Weck a rappelé lors de la séance de la Constituante du 21 janvier 2003, p.10 : « [...] la commission de rédaction a retenu pour « bilingue » le sens de « territoire où il y a deux langues, même si aucune personne n'est bilingue sur ce territoire », conformément à la définition que l'on trouve dans les dictionnaires. Cf. procès-verbal du 21 janvier 2003 disponible en ligne sur le site de la Constituante fribourgeoise.

6 al. 1 AP. Pourquoi ne cite-t-on pas aussi Morat par exemple ? Nous suggérons de renoncer ainsi à cet alinéa »⁶⁰.

Le Conseil d'État propose ensuite une mouture de la disposition constitutionnelle dont le texte sera repris quasiment avec les mêmes mots à l'art. 6 de la Constitution de 2004⁶¹.

1.4. L'art. 6 adopté à la troisième lecture par les Constituants

D'un point de vue systématique, **cette disposition qui a finalement été soumise au peuple et adoptée par celui-ci le 16 mai 2004**, se présente comme suit :

1. L'art. 6 al. 1 détermine les deux langues officielles du canton et consacre un bilinguisme institutionnel des autorités cantonales. **Ce bilinguisme institutionnel au niveau cantonal** est confirmé à l'article 17.
2. L'art. 6 al. 2 inscrit **le principe de la territorialité des langues qui régit l'emploi de celles-ci au sein des subdivisions territoriales** (districts, communes, cercles scolaires). Il explicite le principe territorial qui a pour but, comme l'indique d'ailleurs la Constitution fédérale et la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'obliger l'État et les communes de ne pas déplacer artificiellement les frontières linguistiques pour des motifs économiques, politiques partisans et « *de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones* » c'est-à-dire les minorités historiques locales par **des facilités linguistiques** au niveau communal (bilinguisme « pragmatique »).
3. L'art. 6 al. 3 prévoit que la langue officielle des communes est le français **ou** l'allemand. Il prévoit cependant des exceptions : les communes comprenant **une minorité linguistique autochtone importante**, peuvent reconnaître les deux langues officielles et instaurer **un bilinguisme institutionnel** au niveau communal.
4. L'art. 6 al. 4 prévoit que l'État favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Il doit encourager le **bilinguisme individuel/personnel**.
5. L'art. 6 al. 5 prévoient que le canton doit favoriser les relations entre les communautés linguistiques du pays, soit les communautés linguistiques nationales.

Dans son Message explicatif en vue de la votation cantonale du 16 mai 2004, la Constituante présente les nouvelles dispositions linguistiques comme suit :

⁶⁰ Détermination du Conseil d'État du 9 juillet 2003, pp.6-7, disponible en ligne sur le site de la Constituante fribourgeoise sous : Documentations. Résultats de la procédure de consultation. Quelques déterminations importantes : <https://www.fr.ch/etat-et-droit/legislation/constitution-du-16-mai-2004/constituante/documentation>.

⁶¹ A l'alinéa premier de l'art. 6 le Constituant à ajouter les termes « du canton » à la phrase « Le français et l'allemand sont les langues officielles » et à l'alinéa 4, il a ajouté la deuxième phrase suivante : « Il encourage le bilinguisme » soit comme nous le verrons, le bilinguisme individuel.

« La disposition sur les langues (art. 6) confirme les trois principes introduits en 1990 dans la Constitution fribourgeoise : égalité du français et de l'allemand comme langues officielles ; principe de la territorialité des langues ; mandat à l'État de favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques. Elle les complète par trois éléments nouveaux : l'encouragement du bilinguisme (al. 4), l'explication du principe de territorialité selon les termes de la Constitution fédérale (al. 2) et la possibilité pour une commune d'avoir deux langues officielles (al. 3). **Pour ce dernier point, la condition à remplir est d'avoir "une minorité linguistique autochtone importante", c'est-à-dire une part importante de population germanophone dans une commune à majorité francophone, ou vice-versa.** Le principe de territorialité, qui s'applique aux relations entre une collectivité publique et ses administrés, n'efface pas la liberté de la langue, qui sera clairement affirmée parmi les droits fondamentaux (art. 17). La nouvelle Constitution comprend d'ailleurs dans cette liberté le droit de chacun à s'adresser aux autorités cantonales dans la langue officielle de son choix. Une dernière disposition linguistique figure à l'art. 64 al. 3 : elle accorde définitivement la priorité à la deuxième langue officielle du canton dans l'enseignement des langues étrangères aux écoliers. Une manière de reconnaître l'importance sociale, culturelle et économique du français et de l'allemand dans le canton, mais aussi dans le pays : la pérennité du lien confédéral a tout à gagner de ce genre de disposition »⁶².

Le Constituant est finalement parvenu, comme en 1990, à un compromis en ce sens que le texte du nouvel art. 6 de la Constitution de 2004 combine l'art. 21 al. 1 de la Constitution cantonale révisé en 1990 avec l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale de 1999. Selon l'analyse du Professeur MACHERET : « De par cette synthèse inattendue, le principe de territorialité resterait mentionné expressis verbis dans la Charte cantonale, une exigence francophone. En contrepartie, la notion recevait un contenu par référence au droit constitutionnel fédéral. Qui plus est, le rappel des égards dus aux minorités linguistiques autochtones était de nature à prévenir les interprétations rigides et à satisfaire la sensibilité alémanique. La solution trouvée exprimait par ailleurs une autre option présentée, elle aussi, comme une idée force : « Dans les communes avec une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être la langue officielle ». Très différente du texte proposé en vue de la première lecture, le compromis évite prudemment les expressions jugées suspectes de « communes bilingues » et de « frontières linguistiques » pour ne les suggérer que très implicitement. Hommage (contesté) rendu à l'autonomie communale, il paraît laisser aux communes concernées le choix de leur appartenance et de leur statut linguistique. Seul contrepoids prévu pour éviter des décisions de circonstance : une procédure d'approbation par l'autorité cantonale. C'est dans cette version que le principe de territorialité a trouvé place dans le projet de Constitution soumis à consultation. Elle sera confirmée en deuxième lecture avec une majorité confortable, à l'exception cependant de l'exigence, pourtant raisonnable, d'une

⁶² Votation cantonale du 16 mai 2004. Une nouvelle Constitution... à savoir. Constitution du canton de Fribourg (Projet adopté par la Constituante le 30 janvier 2004), p. 6, disponible en ligne sous : <https://www.fr.ch/etat-et-droit/legislation/constitution-du-16-mai-2004/constituante/documentation>.

*approbation cantonale. Celle-ci sera abandonnée sans débat approfondi. Le texte de compromis franchira le stade la troisième lecture sans subir de modifications autres que rédactionnelles. »*⁶³

1.5. La nécessité d'une loi

Le Conseil d'État n'a donné aucune suite à l'avant-projet de loi sur les langues présentée le 30 décembre 1988 par l'ancien juge cantonal Charles Guggenheim. Après l'adoption le 23 septembre 1990 de la révision partielle de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise de 1857, les députés Juliette Biland et Simon Rebetez ont déposé le 8 février 1991 une motion, transformée par la suite en postulat, tendant à l'élaboration d'une loi déterminant les langues officielles des communes fribourgeoises. Ils ont été suivis par les députés alémaniques Paul Werthmüller et Josef Vaucher qui ont également déposé une motion transformée en postulat, concernant l'édiction d'une loi sur les langues⁶⁴. Le Conseil d'État a alors mandaté l'expert VOYAME puis a confié à une commission présidée par le conseiller d'État Urs Schwaller la mission de déposer des rapports sur la mise en œuvre du nouvel article 21 aCst/FR, le cas échéant par une loi. Aucune suite n'a été donnée par le gouvernement cantonal à l'expertise VOYAME déposée en septembre 1991 et publiée l'année suivante, ni au rapport SCHWALLER déposé en octobre 1993. Tant les autorités judiciaires fédérales⁶⁵ que cantonales⁶⁶ ont également regretté l'absence de loi d'application, ce qui laisse à la jurisprudence le soin de trancher tous les litiges de nature linguistique.

Ce n'est que le 16 juin 2025 que le Conseil d'État a mis en consultation un avant-projet de « loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme ». **Naturellement durant cette longue période d'absence de loi, des pratiques communales, souvent satisfaisantes, se sont instituées, en particulier dans certaines communes de la Sarine, de la Singine et du Lac sous la forme de solutions pragmatiques et de facilités linguistiques, peu coûteuses mais efficaces. Les quelques cas dont la justice a été saisie concernent, non pas la détermination des langues officielles des communes qui fait l'objet principal de l'avant-projet du 16 juin 2025, mais les domaines particuliers de la prise en charge des frais scolaires en cas de changement d'école pour des raisons de langue⁶⁷ et de la détermination de la langue judiciaire en matière civile et administrative en deuxième instance⁶⁸.**

⁶³ Augustin MACHERET, Le droit des langues, in La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, pp. 109-110.

⁶⁴ BGC 1992 pp. 433-469, 1835-1838 et 2555-2572.

⁶⁵ Arrêt TF du 22 janvier 1997, Cressier, 2P.211/1996, consid. 5.

⁶⁶ RFJ 1994 p. 324, 326.

⁶⁷ TF, arrêt du 22 janvier 1997, Cressier, 2P.211/1996 ; TF, arrêt du 2 novembre 2001, Amrein/Granges-Paccot, 2P.112/2001, publié in RFJ 2001, pp. 366 ss. ; TF, arrêt du 28 février 2020, Marly, 2C_695/2019 ; TF, arrêt du 29 mars 2022, Villars-sur-Glâne, 2C_703/2021 ; TC/FR, arrêt du 30 mars 2023, Préfet district du Lac, commune C., 601 2022 97.

⁶⁸ Après l'adoption de la Loi sur la justice du 31 mai 2010, en matière civile : ATF 145 I 297 et, sous l'égide du CPJA, en matière administrative : ATF 136 I 149.

On peut dès lors raisonnablement se poser la question de la nécessité d'une loi établissant les critères permettant à une commune de reconnaître un statut officiel bilingue, c'est-à-dire un bilinguisme institutionnel contraignant alors que **des facilités linguistiques, non obligatoires, restreintes à certaines prestations et peu coûteuses, donnent actuellement satisfaction dans les 120 communes officiellement unilingues du canton, sous réserve de la commune de Fribourg.** En effet, les autorités politiques de cette commune semblent chercher, après l'échec de la fusion du Grand-Fribourg en 2021, par le biais d'un bilinguisme « pragmatique » très généreux et une nouvelle identité visuelle bilingue présentée comme « un instrument de marketing » ne reflétant pas le statut juridique officiel francophone de la commune de Fribourg, à imposer, sans débats au sein de sa population, un bilinguisme institutionnel alors que plus de 85% de ses habitants se déclarent francophones et que le chef-lieu du district francophone de la Sarine n'a pas changé de statut officiel depuis plus de 200 ans.

Lors de la Lecture 2 de l'avant-projet, le porte-parole du groupe PDC André SCHOENWEID paraît résumer le souhait du Constituant : « *Une loi doit également préciser les devoirs et les tâches tant de l'État que des communes dans l'application de cet alinéa 2 [de l'art. 6 qui a été adopté par le Constituant]. Dans l'avis exprimé du Conseil d'État [du 9 juillet 2003] il est encore précisé qu'il appartiendra à la loi de définir ce principe de territorialité et d'énoncer les critères nécessaires à la détermination des communes francophones, germanophones et bilingues. Le PDC ne juge donc pas nécessaire ou prioritaire de préciser une fois de plus que ce principe doit être réglé par une loi dans l'article constitutionnel. Il en va de soi* ». Comme le précise le rapport d'étude préalable de mars 2007, le Constituant adopte le même raisonnement pour la suppression de l'approbation formelle de l'État, « *car une loi, comme indiqué, précisera les conditions auxquelles les communes pourront admettre ou devront admettre l'utilisation de l'allemand ou du français [comme langue] officielle* »⁶⁹. En lecture 3, la Constituante choisit à une très nette majorité la version de la deuxième lecture, légèrement améliorée par la commission de rédaction, qui a la teneur de l'art. 6 de la Constitution adoptée par le peuple fribourgeois le 16 mai 2004.

En matière de gestion des langues sur son territoire l'État doit se prononcer. Il ne peut rester neutre ; il doit définir la ou les langues de communication dans les différentes strates de son organisation (canton, districts, communes). Cette langue ou ces langues dites officielles occuperont une position privilégiée puisque les structures étatiques ne peuvent évidemment pas s'exprimer dans toutes les langues parlées sur son territoire. Une langue officielle, qui doit unir et intégrer sa population, se construit dans l'histoire, la tradition, les codes culturels d'une société qu'incarne l'État au niveau cantonal ou local. Or, en principe, c'est la culture majoritaire qui s'imposera naturellement dans la sphère publique, censée

⁶⁹ Rapport d'étude préalable, « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues », p. 40. Une proposition du groupe Ouverture demandant l'inscription dans la Constitution que l'utilisation des langues officielles soit « *réglée par la loi dans le respect du principe de territorialité* » a été rejetée. L'inaction du Conseil d'État suite à l'adoption de l'art. 21 aCst/FR de 1990 n'est certainement pas étrangère à cette proposition.

représenter toute la population et non simplement sa partie majoritaire. Seule une minorité proportionnellement non négligeable, selon un critère essentiellement quantitatif, peut se voir accorder dans un lieu donné l'usage de sa langue dans des domaines définis, par l'État, et selon des modalités particulières qui n'affectent pas les droits de la majorité (administration, justice, enseignement, registres publics, etc.). La reconnaissance de la langue de la minorité autochtone concernée comme co-officielle, avec les mêmes droits que ceux de la majorité, n'entre en ligne de compte que si cette minorité est suffisamment importante pour pouvoir considérer que le territoire sur lequel elle est implantée n'est pas ou plus homogène linguistiquement. Autrement dit, dans ce cas, maintenir une seule langue officielle entrerait en contradiction avec la réalité sociale et linguistique du territoire considéré⁷⁰.

IV. Les notions de territorialité des langues, de bilinguisme et de langue officielle

1. Le principe de la territorialité des langues : un des principes essentiels du droit des langues

1.1. De quoi parle-t-on ?

Le principe territorial constitue un principe **de coexistence pacifique** de communautés fort différentes à l'intérieur d'un territoire.

Assurant la stabilité linguistique, il privilégie le lien entre l'usage de la langue et le lieu. Son but est d'amener chaque individu à « *s'intégrer au collectif formé par la communauté linguistique territoriale d'accueil, la langue étant un des fondements de son identification comme telle et de l'intercommunication identitaire* »⁷¹.

Le principe territorial favorise l'unilinguisme régional ou institutionnel, tout en n'interdisant pas de favoriser le bilinguisme individuel ou personnel, et instaure des règles communautaires claires. Son application « *suppose que l'on accepte comme légitime le fait que les institutions limitent le nombre de langues employées pour la communication publique, et que le choix de la langue (ou des langues) soit effectué en fonction de l'efficacité institutionnelle, plutôt qu'en fonction des préférences ou des compétences linguistiques des citoyens selon le principe du cas par cas. L'existence d'une telle règle permet, en situation de pluralisme linguistique, de solutionner des conflits existants, ou d'éviter tout nouveau conflit entourant le choix de la langue. C'est le principal mérite du principe de la territorialité* »⁷².

⁷⁰ Jacques DUBEY, Droits fondamentaux. Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018 N°2365 et jurisprudence citée.

⁷¹ Aurelio ARGEMI, Les droits linguistiques à la lumière des droits de l'homme, in : Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme, Paris 1992, p. 483.

⁷² Normand LABRIE, Le principe de territorialité : l'expérience suisse à la lumière du Québec/Canada, in : Revue suisse de science politique, vol. 3/2, 1997, p. 141.

Repris de la Constitution cantonale révisée en 1990, l'art. 6 al. 2 Cst/FR mentionne expressément le principe de la territorialité, **donnant à celui-ci un poids particulier** même si, conformément au droit fédéral, est également mentionné le principe de la protection des minorités linguistiques.

Les cantons et les communes doivent tenir compte de leur structure linguistique. **Cela signifie qu'ils ne peuvent pas adopter une politique linguistique qui favoriserait le déplacement artificiel des frontières linguistiques historiques de leur territoire pour des raisons politiques, économiques ou partisans.** Cette obligation ressort non seulement de l'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale mais également de l'art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale. Ainsi, le principe de la territorialité des langues « *consiste à attribuer une seule langue officielle à chaque territoire administratif, que ce soit à l'échelle du canton, d'un district ou d'une commune. Par définition, ce principe tend à la stabilisation et à l'homogénéité des régions et des régimes linguistiques, par souci de paix sociale, mais aussi d'économie de l'État. Il postule donc que chaque canton, district ou commune puisse conserver sa langue traditionnelle, malgré l'immigration de personnes d'expression étrangère, y compris une autre langue nationale. Dans cette mesure, ce principe autorise chaque canton à régir les langues officielles sur son territoire sur la base de critères historiques, soit sans devoir tenir compte de toute évolution socio-démographique intervenue dans l'intervalle. Inversement, ce principe interdit à un canton de régir les langues officielles au mépris de ces critères historiques, par exemple en entreprenant de déplacer ou de modifier le tracé d'une frontière des langues* »⁷³

L'application du principe de la territorialité des langues ne signifie pas figer les frontières linguistiques et interdire ainsi les déplacements naturels, résultant d'évolutions sociales. Par contre, à notre avis, il n'est pas possible de modifier le statut linguistique d'un territoire pour de purs motifs historiques (donc du passé) sans prise en considération de l'évolution effective de la population minoritaire concernée.

En résumé, concernant les communes fribourgeoises, trois cas de figure se présentent :

- L'application conforme à la Constitution cantonale de la territorialité des langues commande qu'une seule langue officielle soit reconnue dans toutes les communes fribourgeoises qui n'ont pas de minorité linguistique autochtone (art. 6 al. 2, 1^{ère} phrase Cst/FR). Cela concerne la très grande majorité des 121 communes du canton soit toutes les communes des districts de la Singine (15 communes), de la Broye (18 communes) de la Glâne (14 communes), de la Gruyère (25 communes), et de la Veveyse (9 communes) ainsi que de la majorité des communes de la Sarine (25 communes) et du Lac (15 communes).
- Dans les zones officiellement (district du Lac) ou implicitement plurilingues, deux cas de figures se présentent :

⁷³ Jacques DUBEY, Droits fondamentaux. Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle 2018 N°2363 et jurisprudence citée.

- a) Soit des aménagements quant à l'emploi exclusif de langue officielle peuvent être fondés sur un intérêt public (art. 6 al. 2, 2^{ème} phrase Cst/FR). Cet intérêt public peut répondre au besoin d'assurer l'assimilation des populations migrantes, de garantir la paix des langues, la protection d'une minorité autochtone insuffisamment importante pour se voir reconnaître l'officialité de sa langue, ou à d'autres motifs liés aux domaines d'application des normes considérées. Ces aménagements doivent respecter le principe de la proportionnalité, qui joue en la matière un rôle essentiel, puisqu'il s'agit de déterminer ce qui de la paix des langues ou de la protection des minorités autochtones devra prévaloir, étant précisé que toute mesure restrictive doit être de nature à atteindre le but visé. Il est ainsi possible d'accorder aux membres de communautés linguistiques minoritaires autochtones des droits particuliers en matière administrative, **pour autant que ceux-ci n'entrent pas en conflit avec ceux de la majorité linguistique**. De tels droits peuvent également être accordés en matière judiciaire ou scolaire. On pense ici aux droits linguistiques particuliers en matière judiciaire accordés aux personnes germanophones de la commune de Jaun/Bellegarde dans le district officiellement francophone de la Gruyère ou aux justiciables germanophones du district francophone de la Sarine. En matière scolaire, de tels droits peuvent être accordés à des enfants parlant la langue minoritaire, non officielle au niveau local, par le biais de conventions intercommunales qui n'ont aucune influence sur la langue officielle des communes concernées⁷⁴.
- b) Soit la reconnaissance d'une deuxième langue officielle à côté de la langue officielle de la majorité (art. 6 al. 3 Cst/FR) lorsqu'une minorité linguistique autochtone stable est importante de par son nombre (notamment par son évolution démographique en expansion) et son implantation historique. **Selon l'expert VOYAME et la commission SCHWALLER, on peut envisager le bilinguisme officiel d'une commune si sa minorité historique représente au moins 30% (voire 35% dans les petites communes) de l'ensemble constitué par les locuteurs des deux langues officielles cantonales**. On retrouve ce pourcentage à l'art. 49 de l'Ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR ; RS 741.21). En effet, la langue de la majorité des habitants est celle des panneaux de signalisation des communes où deux langues sont parlées. Si le nom de la localité est écrit différemment dans deux langues, les deux orthographes figureront sur les panneaux pour autant que la minorité représente 30% de la population.

Dans sa jurisprudence, **le Tribunal fédéral insiste sur le fait que ses décisions matière de langue ne sont pas transposables d'un domaine à un autre** : « *S'il peut se justifier, au vu de ces considérations, de ne reconnaître qu'une langue du procès, cela ne signifie pas en revanche que la désignation de la langue de la majorité comme unique langue de l'enseignement dans*

⁷⁴ TF, arrêt du 28 février 2020, 2C_695/2019.

*les écoles publiques serait compatible avec le droit fondamental de la liberté de la langue »⁷⁵. De même, dans un arrêt concernant la procédure pénale dans le district de la Sarine, le Tribunal fédéral précise que : « L'issue du présent recours ne saurait d'ailleurs pas plus être transposée en ces domaines qu'en d'autres tels que, par exemple, les écoles, les inscriptions dans les registres publics, des explications de vote »⁷⁶. **Enfin, l'appréciation sur la langue officielle sera différente s'il s'agit d'une petite ou d'une grande entité.** Ainsi, le seuil déterminant de 35 % fixé par le Tribunal administratif fribourgeois pour reconnaître comme officielle la langue d'une minorité d'une commune de moins de 1000 habitants n'a pas été jugé arbitraire par les juges fédéraux⁷⁷. On constate que la jurisprudence est plus souple dans le domaine scolaire que dans le domaine judiciaire ou administratif.*

1.2. Le poids particulier donné en droit constitutionnel fribourgeois

Si en 1990, puis en 2004, le peuple fribourgeois a inscrit à deux reprises expressément le principe de la territorialité des langues dans sa Constitution (cas unique en Suisse), c'est bien qu'il entendait donner à ce principe un poids particulier qui interdit, notamment, de déplacer intentionnellement les frontières linguistiques actuelles du canton et de modifier le statut linguistique officiellement unilingue de 120 de ses 121 communes.

Il convient d'insister sur le fait que cela ne signifie pas que le droit constitutionnel fribourgeois ne prenne pas aussi en considération ses minorités linguistiques autochtones de deux manières comme nous l'avons déjà indiqué (cf. ad IV.1.1) :

- en prévoyant en leur faveur certaines mesures pour faciliter notamment leur participation à la vie de la cité et leur intégration dans le système scolaire dans le territoire concerné (district ou commune). On pense, par exemple par la traduction des règlements essentiels ou par la remise de résumés dans la langue minoritaire des bulletins d'information ou encore par des aides pour suivre la scolarité dans le cercle scolaire local ou éventuellement dans un autre cercle scolaire de la langue minoritaire. Ces facilités peuvent être aussi accordées à des personnes ne parlant pas une des langues officielles du canton (informations remises par le contrôle des habitants aux ressortissants allophones par exemple). Ces pratiques, en principe peu coûteuses, ressortent du bilinguisme ou plurilinguisme « pragmatique » voire convivial. **Elles ne donnent pas des droits à la minorité mais des facilités.** Elles ressortent de l'art. 6 al. 2, 2^{ème} phrase Cst/FR.
- en reconnaissant leur langue minoritaire comme officielle à côté de la langue officielle majoritaire, pour autant qu'il s'agisse d'une des langues officielles du canton et que la minorité autochtone concernée soit significative, par son importance démographique **et** sa présence historique sur le territoire concerné (district ou commune). Cette

⁷⁵ ATF 106/1980 Ia 299, consid. 2 b)cc), JdT 1982 I 236.

⁷⁶ ATF 121/1995 I 196 consid. 3 c, JdT 1996 I 142.

⁷⁷ TF, arrêt du 22 janvier 1997, Cressier, 2P.211/196.

reconnaissance ressortit au bilinguisme institutionnel. **Elle donne des droits égaux à la minorité et à la majorité locale avec des implications financières, institutionnelles et sociales conséquentes.** Elle ressort de l'art. 6 al. 3, 2^{ème} phrase Cst/FR.

Dans l'élaboration d'une loi cantonale sur les langues, il est nécessaire de refléter la conception propre au canton de Fribourg du droit des langues, notamment en ce qui concerne le poids à donner à la territorialité des langues. Cette politique linguistique est conforme à la jurisprudence fédérale qui reconnaît une portée propre à une garantie constitutionnelle de droit cantonal pour autant qu'elle ne heurte pas le droit fédéral⁷⁸.

2. Le bilinguisme dans la Constitution fribourgeoise ; une confusion entretenue

La notion de « bilinguisme » a de multiples facettes qui prêtent à confusion, confusion qui est constamment entretenue et qui transparaît régulièrement dans la présentation de l'avant-projet faite par le Conseil d'État, y compris dans le titre de l'avant-projet.

Il convient en effet de distinguer entre le bilinguisme individuel, le bilinguisme dit « pragmatique », le bilinguisme convivial et le bilinguisme institutionnel.

2.1. Le bilinguisme individuel de l'art. 6 al. 4 Cst/FR

Il ressort clairement des travaux de la Constituante que **les termes : « [l'État] encourage le bilinguisme » figurant à l'art. 6 al. 3 concernent le bilinguisme individuel et non le bilinguisme institutionnel.** Cette proposition a été admise à la suite de l'intervention à la fin de la lecture 2 de la constituante Bernadette HÄNNI qui a soulevé le fait que lors de la discussion sur les dispositions linguistiques de l'art. 6 « *Une inadvertance s'est produite. Avant, tout un article était dédié au bilinguisme, et maintenant cette notion du bilinguisme ne figure plus nulle part, et là il y a une lacune* ». Interpellée par le constituant Raphaël CHOLLET, Bernadette HÄNNI a précisé **qu'il ne s'agissait pas de demander de nouvelles institutions bilingues, mais bien d'encourager le bilinguisme personnel, l'apprentissage de l'autre langue. La proposition a été acceptée.**⁷⁹

L'avant-projet du 16 juin 2025 ne concerne pas la promotion du bilinguisme individuel contrairement à ce que son titre pourrait laisser entendre.

2.2. Le bilinguisme « pragmatique » de l'art. 6 al. 2 Cst/FR

Le bilinguisme « pragmatique » ou convivial au service des citoyens allophones pratiqué par certaines communes, **consiste en des facilités linguistiques** en faveur de minorités. Il répond à un besoin d'usage fonctionnel - suivant le contexte - et non obligatoire d'une langue autre que la langue officielle. **Ces mesures, peu coûteuses et respectueuses de la paix de langues, sont prises dans un souci de faciliter l'intégration à la vie locale** (cf. ad IV 1.1. et 1.2.

⁷⁸ Cf. notamment ATF 143 I 403 ; ATF 121 I 196.

⁷⁹ Sur cette question cf. rapport d'étude préalable GEINOZ, p. 41 et références ainsi que Augustin MACHERET in : La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, pp. 101 ss.

notamment). **Ces pratiques empreintes de tolérance à l'égard d'une minorité autochtone non significative, ne peuvent être généralisées par une autorité communale dans tous ses domaines de compétence pour introduire, en violation des dispositions constitutionnelles, un bilinguisme institutionnel** (cf. à ce propos ad III. 1.5, p. 29).

L'avant-projet traite de ce sujet (cf. notamment art. 18 AP-LLOB).

2.3. Le bilinguisme institutionnel de l'art. 6 al. 3 Cst/FR

Le bilinguisme institutionnel implique que toute l'organisation d'une structure étatique politique, administrative, judiciaire ou scolaire **fonctionne dans deux langues officielles à égalité de droit, de manière à ce que les citoyennes et citoyens puissent s'exprimer et avoir droit à des prestations dans la langue officielle de leur choix.**

Comme le relevait déjà en 1976 le sociolinguiste canadien MACKEY : « *Toute communauté bilingue ne constitue pas nécessairement un État bilingue. L'État n'est pas bilingue parce que les citoyens le sont ; il est bilingue parce que, comme État, il fonctionne dans plus d'une langue ; ceci afin de permettre à ses citoyens de fonctionner dans une seule. Le bilinguisme de l'État n'est donc pas un bilinguisme individuel ; c'est un bilinguisme institutionnel. Les institutions de l'État sont bilingues dans la mesure où elles offrent leurs services dans plus d'une langue. Pour ce faire il n'est pas toutefois nécessaire que les employés de ces institutions soient bilingues. En principe, une population d'unilingues peut effectivement maintenir un bilinguisme institutionnel* »⁸⁰. **Sous cet angle, le bilinguisme institutionnel a l'avantage d'offrir un fonctionnement et une communication dans deux langues à égalité de droits sans obligation de connaître les deux langues officielles, en particulier pour la minorité linguistique. Il a cependant le désavantage de favoriser l'établissement de deux communautés linguistiques parallèles qui n'ont pas besoin d'échanger, le contact pourtant nécessaire entre les deux communautés dans certains domaines importants étant assuré par une minorité bilingue qui prend alors un poids considérable dans la gouvernance de la cité. Ce système peut alors engendrer, paradoxalement, des tensions linguistiques préjudiciables à la paix des langues si le bilinguisme individuel de la population concernée est faible.**

Indépendamment du coût de fonctionnement de tout bilinguisme institutionnel, y compris dans les moyens de communication (notamment par la création d'une identité visuelle bilingue reflétant le bilinguisme officiel) et dans l'affichage (affichages publics sur le patrimoine mobilier et immobilier étatique, noms des rues, publicités officielles, etc.), un tel bilinguisme, s'il veut être efficace et accepté par la population, implique que soient prises des mesures importantes en matière de traduction dont la qualité doit être un souci principal malgré certaines difficultés liées par exemple aux rédactions épiciques et/ou à l'écriture dite inclusive. Les services de traduction devront par ailleurs être particulièrement performants au sein des organes politiques (parlements et exécutifs communaux par exemple) pour que les citoyens et

⁸⁰ William F. MACKEY, *Bilinguisme et contact des langues*, Paris, 1976, p. 68-69.

citoyennes unilingues puissent participer pleinement et efficacement à la vie politique de la cité.

L'avant-projet traite succinctement de ce sujet (cf. notamment art. 19 et 20 AP-LLOB).

2.4. Pour un bilinguisme convivial en faveur des allophones

Même s'il répond aussi à un besoin fonctionnel au service des citoyennes et citoyens, le bilinguisme/multilinguisme convivial à la différence du bilinguisme « pragmatique » s'adresse aux personnes allophones n'ayant pas une connaissance suffisante d'une des langues officielles du territoire concerné. On pense aux personnes étrangères s'inscrivant au contrôle des habitants de leur nouvelle commune de domicile.

L'avant-projet oublie de traiter ce sujet, alors que le bilinguisme convivial est une réalité dans certaines communes.

3. La notion de langue officielle, une notion liée à la territorialité des langues

Les questions linguistiques peuvent recevoir trois types de réponses : des réponses individuelles, sous la forme de reconnaissance de droit à des particuliers, des réponses collectives, sous la forme de reconnaissance de droits au profit des minorités, des réponses de nature structurelle, sous la forme de l'aménagement fondamental des institutions de l'État. La reconnaissance d'une langue comme officielle relève de ce troisième type d'intervention.

Une langue officielle est donc la langue qui est reconnue comme langue de communication des pouvoirs publics - ceci à différents niveaux (communication interne, communication externe et communication entre les divers pouvoirs publics) -, et comme langue de communication entre les citoyens et les différents pouvoirs publics, notamment avec les autorités politiques, administratives, judiciaires ou scolaires. L'État prescrit alors une ou plusieurs langues déterminées et interdit les autres dans les relations « verticales » entre les citoyens et la puissance publique, sous réserve, dans des zones confrontées à une diversité linguistique importante, de facilités relevant du pragmatisme des autorités concernées. Il peut prévoir une politique linguistique globale et détaillée réglant l'usage officiel de la langue dans tous les secteurs d'activité ou procéder par secteur d'application comme dans les rapports avec les autorités administratives et politiques communales, la justice, l'enseignement, l'affichage public ou la signalisation routière⁸¹. La reconnaissance d'une langue comme officielle lui donne **un statut juridique, contraignant**, qui touche les rapports sociaux, les rapports collectifs ; la langue devient un sujet et un objet du droit. Implicitement, la reconnaissance de l'officialité d'une langue confère un statut privilégié par rapport aux autres langues qui ne sont pas officielles.

⁸¹ Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral insiste sur le fait que ses décisions en matière de langue ne sont pas transposables d'un domaine à l'autre, cf. notamment ATF 106 Ia 299 consid. 2.b)cc), JdT 1982 I 236. De même en matière civile et pénale la ville de Fribourg est considérée de jurisprudence constante comme francophone (RFJ 1992 p. 258 et 1994 p. 324) alors qu'en matière administrative, elle est considérée comme bilingue (RFJ 1993, p. 208).

La reconnaissance d'une langue comme officielle doit permettre à la population concernée de s'identifier à elle pour participer pleinement à la vie publique. Sous cet angle, elle est un instrument d'intégration important dans le domaine public qui permet de régler les questions liées à la diversité linguistique et au vivre-ensemble tout en respectant l'identité linguistique des individus dans le domaine privé.

Le Tribunal fédéral, dans un arrêt rendu le 19 mai 2021, a eu l'occasion de rappeler que la langue officielle est elle-même liée au principe de la territorialité, au sens où elle correspond normalement à la langue qui est parlée majoritairement dans le territoire concerné⁸².

4. L'autonomie communale en matière de langue officielle

Les communes représentent non seulement le premier échelon organisationnel des structures territoriales⁸³, mais aussi l'entité de base en matière de droit des langues d'où l'importance de définir le contenu de cette autonomie.

Selon l'article 129 al. 2 Cst/FR : « *L'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Elle peut être invoquée par les associations de communes dans leur domaine de compétence.* ». Cette disposition est complétée par l'article 130 Cst/FR qui a la teneur suivante :

Art. 130 Communes – Tâches

¹ Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent.

² Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable et disposent de services de proximité.

La commune n'est donc autonome que dans les limites non seulement du droit constitutionnel - elle doit respecter le principe constitutionnel de la territorialité des langues - mais aussi dans les limites du droit cantonal pour autant que le législateur se soit prononcé. Il appartient donc au législateur de définir, dans le respect de la Constitution, l'étendue de l'autonomie des communes en matière de langue, « **l'autonomie communale ne [devant] pas servir de prétexte pour évacuer les problèmes délicats** »⁸⁴.

Le Conseil d'État a renoncé jusqu'à ce jour à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes dans des domaines spécifiques, par exemple en matière scolaire ou judiciaire. En absence de législation, il a estimé, encore en 2013, que le principe constitutionnel de l'autonomie communale devait être strictement respecté en la matière, de sorte qu'il appartenait à chaque commune de déterminer elle-même si « elle se sent bilingue » et de traduire dans les faits cette identité, dans le respect d'un autre principe constitutionnel, celui de la territorialité des langues. Toujours selon le Conseil d'État, **une loi sur les langues pourrait : « faire courir le risque d'une crispation des rapports entre communautés**

⁸² TF arrêt du 19 mai 2021, 6B_238/2021, consid. 1.1.

⁸³ Sur la volonté du Constituant de renforcer l'ancrage constitutionnel des communes, mais aussi de mieux définir leur rôle, leurs tâches et leur organisation, cf. Laurent SCHNEUWLY, Communes et structures territoriales *in* : La nouvelle Constitution fribourgeoise, RFJ Numéro spécial 2005, pp. 304 ss.

⁸⁴ Rapport SCHWALLER, n° 90-92 pp. 38-39.

linguistiques, et menacer le caractère vivant authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg »⁸⁵. Dans sa réponse à la question du député Philippe SAVOY intitulée : « Bilinguisme et territorialité » du 19 juin 2017, le Conseil d'État estimait que : « **L'élaboration d'une législation en la matière ne devrait pas être un facteur de crispation, mais bien une opportunité de protéger le droit des fribourgeoise et des fribourgeois, quelle(s) que soi(en)t leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques⁸⁶».**

Se prononçant spécifiquement sur l'autonomie communale le 13 novembre 2018, le Gouvernement cantonal émet les considérations suivantes :

*« Le Conseil d'État rappelle que la question linguistique est constitutive de l'identité des communes et qu'à ce titre, le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 129 al. 2 de la Constitution cantonale) doit être respecté en la matière. La législation cantonale ne saurait ainsi que proposer un cadre général, et procédural, ainsi que des exigences minimales, tout en laissant aux communes le soin de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) ainsi que les mesures à prendre pour traduire concrètement leur décision en la matière, tout en préservant les droits et les sensibilités de leur population. **Une législation pourrait par exemple lister les documents officiels devant être obligatoirement traduits (règlements de portée générale...) ou les obligations minimales pour une commune bilingue (possibilité de s'exprimer dans les deux langues lors de séances de ses organes...). A noter que la législation cantonale devrait, le cas échéant, permettre de trouver un équilibre entre le principe d'autonomie communale et celui de territorialité des langues, tous deux garantis par la Constitution cantonale.** »⁸⁷*

Tous les experts consultés sur la question que ce soit le Professeur VOYAME et avant lui le juge cantonal GUGGENHEIM ainsi que la commission SCHWALLER écartent clairement le recours à l'autonomie communale pour déterminer la ou les langues officielles d'une commune. **« Il n'y a en tout cas pas lieu d'accorder un pouvoir de décision aux communes en ce domaine qui intéresse l'équilibre linguistique de tout le canton. Le risque serait trop grand d'aboutir à des décisions contradictoires, ce qui rendrait impossible une délimitation cohérente des zones linguistiques et une application uniforme du principe de la territorialité. De plus, l'idée de stabilité contenue dans le principe de la territorialité ne se concilierait pas avec un pouvoir de décision accordé aux communes pour ce qui est de la délimitation des zones linguistiques : dans les petites communes surtout, les mouvements de population peuvent amener des retournements fréquents de majorité »**⁸⁸. Selon VOYAME, les communes ne disposent pas de la sérénité et du recul nécessaires ; **il est ainsi à craindre que des rapports**

⁸⁵ Rapport du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale et rapport N° 68 du 25 juin 2013 sur le postulat n° 2034. 08 cité dans la Réponse du Conseil d'État 218- CE-180 du 13 novembre 2018 à la question du député Thierry STEIERT concernant l'article 6 al. 3 de la Constitution cantonale – Législation.

⁸⁶ Réponse du Conseil d'État 2017-CE-66 du 19 juin 2017 (question du député Philippe SAVOY).

⁸⁷ Réponse du Conseil d'État 2018- CE-180 du 13 novembre 2018 à la question du député Thierry STEIERT précitée.

⁸⁸ Rapport SCHWALLER, n° 25-26 pp. 19-20.

de force de majorité de circonstance soient décisifs⁸⁹. On peut ajouter que même dans les grandes communes, **des motifs économiques (par exemple l'implantation d'un gros investisseur ou d'un important contribuable) voire le hasard de majorités de circonstance constituées de locuteurs appartenant à une faible minorité autochtone, peuvent être de nature à changer l'équilibre linguistique d'une commune et à perturber artificiellement la stabilité de sa situation linguistique concrète et même celle d'autres structures territoriales dont elle fait partie.** On pense ici aux règles de procédures judiciaires qui ne sont pas les mêmes dans un arrondissement unilingue comme celui de la Sarine - même avec des aménagements linguistiques pour la minorité autochtone – et dans un arrondissement bilingue comme celui du Lac. Ainsi, si plusieurs communes de la Sarine deviennent institutionnellement bilingues, les justiciables de ce district n'auront plus la garantie, comme actuellement, d'avoir des procédures dans leur langue mais devront adopter la langue du défendeur (en matière civile) ou du prévenu (en matière pénale) même si leur qualité de partie plaignante a été reconnue⁹⁰.

Il ne s'agit pas, dans les communes unilingues, d'interdire des pratiques empreintes de tolérance à l'égard d'une minorité autochtone non significative, par le biais de facilités qui ne doivent pas non plus être le cheval de Troie d'un bilinguisme institutionnel, ni d'interdire un bilinguisme convivial à l'égard de minorités non nationales⁹¹. Il s'agit de ne pas laisser aux seules communes la responsabilité politique et économique d'un éventuel bilinguisme institutionnel dont les répercussions institutionnelles peuvent dépasser largement le cadre communal.

V. L'avant-projet de Loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme : une constitutionnalité problématique

1. L'article 8 de l'avant -projet (AP-LLOB)

Cette disposition a la teneur suivante :

Art. 8 Communes - Droit de se doter de deux langues officielles

1 Une commune peut se doter de deux langues officielles si:

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

2 Une commune est réputée comprendre une minorité linguistique autochtone importante lorsque:

- a. la proportion de sa population s'exprimant dans l'autre langue officielle dépasse 10% dans chacune des statistiques disponibles depuis les vingt-cinq dernières années, ou

⁸⁹ Avis de droit VOYAME, BGC 1992, p. 2844,

⁹⁰ Art. 115 al. 2 lettre a, 116 al. 1 et 117 al. 1 de la Loi cantonale sur la justice du 31 mai 2010 (LJ, RSF 130.1) pour les procédures civiles et pénales dans le district de la Sarine, art. 115 al. 2 lettre c et 117 al. 3 LJ pour les procédures civiles et pénales dans le district du Lac.

⁹¹ Dans le même sens, Rapport SCHWALLER, n° 91-92 p. 39.

b. l'utilisation sur le territoire concerné de cette langue officielle est le reflet d'une pratique historique, stable depuis les cinquante dernières années.

1.1. La notion de « minorité linguistique autochtone »

Cette notion a un sens particulier en droit suisse :

Pour reprendre la définition donnée par le Professeur Jacques DUBEY, par minorité autochtone : « [...] **il faut [...] comprendre une communauté d'une autre langue nationale [...] que la langue officielle, dont l'importance historique et démographique est suffisante pour qu'elle doive être prise spécifiquement en considération, mais insuffisante pour que sa langue doive être érigée en nouvelle langue officielle, à côté ou à la place de la langue officielle** »⁹².

Le statut minoritaire doit être examiné indépendamment de l'origine de ses membres ; ceux-ci peuvent aussi être des confédérés ou des étrangers de France ou d'Allemagne par exemple⁹³.

Tant la Constitution fédérale (art. 70 al. 2) que la Constitution cantonale (art. 6 al. 2 in fine) invitent l'État et les communes à prendre en considération leur minorité linguistique autochtone. « **Il ne s'agit donc pas ici de réaliser une égalité parfaite entre la langue officielle et les autres langues autochtones mais d'assurer que ces autres langues ne soient pas réprimées, opprimées, ou même négligées** »⁹⁴. Concrètement, il s'agit pour l'État et les communes, comme l'exprime le constitutionnaliste fribourgeois DUBEY, de prendre toutes les mesures légales administratives aptes et nécessaires à créer un régime linguistique dérogatoire en faveur d'une minorité autochtone de manière à ce qu'elle ne subisse pas de discrimination collective, respectivement ses membres de discrimination individuelle (art. 8 al. 2 Cst)⁹⁵. Ces droits particuliers, ce statut spécial, s'expriment notamment en matière administrative (droit de recevoir des informations dans sa langue), en matière scolaire (droit à un enseignement dans sa langue si les parents du bénéficiaire en assument les frais) ou judiciaire (droit à un interprète ou à une procédure dans sa langue si toutes les parties utilisent la langue minoritaire) **pour autant que la langue majoritaire ne subisse aucun inconvénient**.

1.2. La notion de « minorité linguistique autochtone importante » de l'art. 6 al. 3 Cst/FR

Concernant les minorités autochtones de l'art. 6 al. 3 Cst/FR, il convient préalablement de bien distinguer les deux hypothèses que nous avons déjà mentionnées (ad IV. 1.1 et 1.2, ainsi que IV. 4 in fine) :

- **Celle d'une minorité autochtone qui n'est pas suffisamment significative sans être insignifiante.** Dans ce cas, la commune avec l'aide de l'État, conformément au mandat donné à l'article 6 al. 2 Cst/FR, est invitée à faciliter l'intégration de la minorité

⁹² Jacques DUBEY, Droits fondamentaux. Volume II : Libertés, garanties de l'État de droit, droits sociaux et politiques, Bâle, 2018, N° 2367.

⁹³ Rapport d'étude préalable, « Vers la concrétisation des dispositions sur les langues », p. 38.

⁹⁴ Jacques DUBEY, op.cit., 2018, N° 2368.

⁹⁵ Jacques DUBEY, op.cit., 2018, ibidem.

linguistique autochtone par des mesures appropriées qui à la fois servent sa participation à la vie locale et participent au respect de son identité linguistique (ce que l'on appelle le bilinguisme « pragmatique »). A notre avis, de telles démarches doivent être aussi entreprises, de manière plus ponctuelles (par exemple lors de l'accueil de nouveaux habitants ou lors d'une première demande), envers les principales minorités allophones du canton (ce que nous désignons « bilinguisme convivial »).

- **Celle d'une minorité autochtone importante, soit celle qui non seulement est historiquement implantée de longue date dans une commune mais qui constitue aussi une proportion importante de la population de la commune.** Ce cas est visé par l'art. 6 al. 3 Cst/FR. Le Tribunal fédéral et la doctrine tablent sur une proportion d'environ 30 % de la population locale. Dans ce cas le principe de la territorialité doit en partie s'effacer en ce sens qu'une deuxième langue officielle doit pouvoir être admise en faveur de la minorité autochtone ont l'importance est reconnue. Une telle reconnaissance est envisageable lorsque l'unilinguisme officiel ne correspond plus à la réalité linguistique de la commune. Une seule langue officielle n'est alors plus la langue qui unit véritablement la population d'une commune et permet l'intégration à celle-ci, de sorte qu'il convient de traiter de manière égale sa minorité autochtone importante et d'accepter que la langue restée majoritaire, ne soit plus prédominante en droit.

1.3. Une distinction fondamentale ignorée par l'avant-projet

En prétendant qu'une commune est réputée comprendre une minorité linguistique autochtone importante lorsqu'elle représente une proportion de 10 % de la population locale (art. 8 al. 2 lettre a AP-LLOB), **le Conseil d'État⁹⁶ propose non seulement un pourcentage arbitraire et anormalement bas mais encore ne respecte pas la distinction fondamentale que fait la Constitution cantonale entre les minorités linguistiques autochtones à prendre en considération par des mesures que l'on peut qualifier de conviviales (art. 6 al. 2, deuxième phrase Cst/FR) et les minorités autochtones importantes (art. 6 al. 3 Cst/FR) dont la reconnaissance de leur langue comme deuxième langue officielle à droit égal à côté de la langue officielle de la majorité peut se justifier**, précisément parce qu'il n'est alors plus possible de figer le statut linguistique unilingue de la commune, ni de se contenter de mesures relevant d'un bilinguisme « pragmatique » ou convivial.

La violation des règles constitutionnelles est flagrante aussi à l'art. 8 al. 2 lettre b AP-LLOB) lorsque le Conseil d'État propose qu'une minorité linguistique autochtone soit également considérée comme importante, **sans aucune condition numérique**, lorsque : *« l'utilisation sur le territoire concerné de cette langue officielle [recte : cette langue minoritaire] est « le reflet d'une pratique historique, stable les 50 dernières années »*. **En effet, le terme de « minorité » désigne en l'occurrence un groupe de personnes. La notion de « minorité importante » de l'art. 6 al. 3 Cst/FR définit dès lors un groupe de personnes dont l'importance doit ipso facto**

⁹⁶ Rapport intermédiaire – janvier 2025- p. 48.

répondre à des critères objectifs, en particulier numériques, parce qu'il en va du changement de l'identité linguistique et culturelle d'une commune par la reconnaissance d'une deuxième langue officielle à côté de la langue majoritaire. **La conception totalement subjective et historique du Conseil d'État, qui élimine tout critère numérique en faveur d'une notion floue (le reflet) heurte non seulement les dispositions constitutionnelles en la matière mais également les droits actuels de la majorité linguistique d'une commune.** Elle fait l'impasse sur la réalité linguistique concrète de celle-ci et ne prend pas en compte l'évolution prévisible de sa population, notamment en raison de l'immigration d'allophones qu'il s'agira aussi d'intégrer par une langue commune, une langue standard qui rassemble. Une telle langue ne peut pas être une langue parlée par une minorité autochtone, indépendamment de son importance numérique, uniquement parce que sa pratique linguistique, dans une langue standard ou un dialecte, est ancienne et stable depuis 50 ans.

Enfin, il est choquant que le Conseil d'État fasse reposer uniquement sur les seules communes la responsabilité de veiller aux règles constitutionnelles en la matière en leur laissant assumer pour l'avenir les principales conséquences culturelles, politiques et financières d'un bilinguisme institutionnel. Ce choix, qui tend à déplacer artificiellement les frontières linguistiques, touche, dans un premier temps déjà, un nombre non négligeable de communes puisque selon le système proposé par l'avant-projet : *« [...] 16 communes rempliraient aujourd'hui les conditions pour se choisir deux langues officielles, soit environ 90'000 habitants. Parmi elles toutefois figurent 4 communes broyades (Châtillon, Delley-Portalban, Gletterens et Vallon), à majorité francophone, qui n'ont aucune commune voisine à majorité germanophone et qui ne remplissent donc pas le critère de la contiguïté [à tout le moins sans prendre en compte les dispositions transitoires]. Ainsi, selon le présent projet, 12 communes pourraient proposer à leur population d'adopter deux langues officielles. Il s'agit de 4 communes à majorité germanophone (Courgevaux, Meyriez, Morat et Tentlingen) et 8 communes francophones (Fribourg, Granges-Paccot, Marly, Pierrafortscha, Villars-sur-Glâne, Courtepin, Cressier et Mont-Vully). Au 31 décembre 2022, ces 12 communes accueillaient 86'366 habitantes et habitants (soit 25,8% de la population légale totale du canton). »*⁹⁷

On constate que le critère numérique de 10% est de nature à modifier artificiellement, à moyen voire à court terme, le statut linguistique, et donc l'identité culturelle, tant de communes actuellement officiellement francophones que de communes actuellement germanophones y compris en Singine (Tentlingen/Tinterin).

Toutes les expertises précédant la révision de 2004 optent pour le taux de 30 %. Il n'est pas soutenable d'exiger d'une commune, grande ou petite, ayant une minorité autochtone de 10% qu'elle assume les mêmes prestations à deux communautés linguistiques, l'une représentant 90% de la population locale et l'autre que 10%.

⁹⁷ Rapport intermédiaire – janvier 2025- p. 48.

Enfin, le critère numérique de 10% est unique au monde, si l'on excepte le pourcentage de 8% en Finlande en faveur de la petite minorité autochtone menacée suédophone (5,2% de la population finlandaise)⁹⁸. Comme nous l'avons vu, le canton des Grisons admet un pourcentage de 20% en faveur de ses minorités romanches et italophones menacées dans leur territoire de diffusion (cf. ad I.1). Il ne peut pas être raisonnablement soutenu que le français et l'allemand soient dans le canton de Fribourg des langues menacées.

2. La condition de contiguïté (art. 6 al. 2 Cst/FR et 8 al. 1 let. b AP-LLOPB) et le risque de l'effet domino.

L'avant-projet de loi prévoit, selon un critère classique, qu'une commune qui souhaite reconnaître une deuxième langue officielle doit être contiguë à une commune qui est officiellement bilingue ou dont la langue officielle correspond à la langue de sa propre minorité linguistique (art. 8 al. 1 lettre b AP-LLOB). Le principe de contiguïté a pour but principal d'éviter la création de « poches linguistiques » au milieu d'un territoire uniforme et s'inscrit dans le respect du principe constitutionnel de la territorialité des langues.

Ce principe de contiguïté est dévoyé par l'avant -projet de deux manières :

- en prévoyant un pourcentage arbitrairement bas de 10% (art. 8 al. 2 lettre a AP-LLOB) pour une minorité autochtone, voire dans certains cas en supprimant cette condition (art. 8 al. 2 lettre b AP-LLOB), l'avant-projet étend, de fait, la zone de communes avec deux langues officielles à la « couture » des langues (et même en dehors de cette frontière selon les dispositions transitoires). **Cette zone pourrait s'élargir progressivement selon un effet domino facilité par le très bas pourcentage de la minorité linguistique prévu par l'avant-projet. Ainsi, selon les dernières statistiques fédérales, de nombreuses communes, y compris des communes singinoises, pourraient devenir bilingues, au fil du temps et du changement de statut de certaines communes.**
- **Ce risque est d'autant plus grand que l'avant-projet assouplit les conditions de la contiguïté dans ses dispositions transitoires** (art. 26 al. 2 AP-LLOB) facilitant la création de poches bilingues pour les communes qui se prononcent sur le changement de leur statut linguistique avant le 1^{er} janvier 2029. **En effet, jusqu'à cette date, il suffit qu'une commune soit contiguë à une ou des communes dont la population s'exprimant dans l'une des langues officielles cantonales dépasse 10% dans chacune des statistiques disponibles depuis les 25 dernières années ou dont la majorité linguistique correspond à sa propre minorité linguistique** (art. 26 al. 2 lettre a chiffre 1 et 2 AP-LLOB). Cinq communes répondent à cette condition : Marly, Villars-sur-Glâne, Delley-Portalban, Gletterens et Vallon. Ces trois dernières communes forment une poche

⁹⁸ Sur la politique linguistique de la Finlande : Jacques LECLERC, « Finlande » in : *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, CEFAN, Université Laval, 14 juin 2024, disponible en ligne sous : <https://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/finlande-1general.htm>, consulté le 18 août 2025.

particulièrement évidente, dans le district francophone de la Broye, au bord du lac de Neuchâtel.

3. Les statistiques et leur fiabilité (art. 9 AP-LLOPB)

3.1. Le Recensement fédéral décennal et le Relevé Structurel

Même si ce chapitre dépasse le cadre du présent avis, il n'est pas inutile de retracer l'évolution du système de relevés appliqué par l'Office fédéral des statistiques (OFS) :

*« Une seule langue par ménage était relevée lors des recensements de la population de 1860 et de 1870. À partir de 1880, la langue était relevée au niveau de la personne. Cette « langue principale » était désignée par le terme de « langue maternelle » jusqu'en 1980. La définition de la langue maternelle était celle de la langue dans laquelle la personne pense et qu'elle maîtrise le mieux. Le terme de « langue principale » s'est développé au fil des ans pour supplanter celui de « langue maternelle » en 1990, afin de mieux correspondre à la pratique linguistique actuelle des personnes interrogées. Depuis 2010, l'information sur la langue se base sur des échantillons groupés sur plusieurs années (données cumulées des relevés structurels de 2010 à 2014). [...]. Outre la méthode de relevés, la manière dont sont saisies les indications relatives aux langues a aussi changé à partir du recensement de 2010. **Les personnes interrogées peuvent désormais indiquer plusieurs langues principales et non plus une seule.** Toutefois, une seule langue principale peut être retenue pour les personnes plurilingues, si l'on veut pouvoir intégrer ces indications dans la série des données du recensement de la population. On procède comme suit pour définir la langue principale dans ce cas :*

- *On privilégie les langues nationales.*
- *Pour les personnes ayant déclaré plusieurs langues nationales comme langues principales, on retient la langue régionale (langue de la commune de domicile).*
- *Le romanche est systématiquement retenu chez les personnes qui l'ont déclarée comme langue principale. »⁹⁹.* Les calculs sont donc des estimations qui comportent une marge d'erreur liée à l'échantillon. Cette marge d'erreur est exprimée par un intervalle de confiance (par exemple pour la période 2016-2020 de 1,0 pour la commune de Bulle, à 23,6 pour celle de Villarsel-sur-Marly).

Ainsi, avant 2000, il n'était possible d'indiquer qu'une seule langue principale, contre 3 depuis 2010, ce qui constitue un changement méthodologique important. **Dès lors, les statistiques établies par le Service de la statistique du canton de Fribourg, sur la base corrigée des statistiques fédérales de 1970 à 2000, données par l'avant-projet¹⁰⁰ ne permettent pas une comparaison avec les données 2016-2020.** Pour la plupart des communes, les chiffres pour

⁹⁹ Source OFS 2014, recensement de la population depuis 1850 disponibles en ligne sous : <https://www.census1850.bfs.admin.ch/fr/langue.html>. Cf. également OFS Enquête sur la langue et la religion 2024 disponible en ligne sous : [do-f-01.08-esrk-q-2024.01.pdf](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/document/do-f-01.08-esrk-q-2024.01.pdf)

¹⁰⁰ Rapport 2017-DIAF-29 -Rapport intermédiaire- Janvier 2025, p. 38.

l'allemand ne sont pas exploitables ou à interpréter avec grande précaution du fait du nombre de cas très faible. Il convient d'ajouter que le Relevé structurel considère uniquement la population résidente permanente de 15 ans et plus vivant dans des ménages privés. Sont exclus les diplomates, les fonctionnaires internationaux ainsi que les membres de leur famille.

En outre, dans la mesure où l'on peut indiquer jusqu'à trois langues principales, le nombre de personnes bilingues est accru simplement du fait que dans ces langues principales d'usage régulier peuvent figurer également des dialectes. De cette manière la grande majorité des habitants de Suisse alémanique qui pratique à la fois un dialecte (97,5%) et l'allemand standard (88,7%) peuvent être considérés statistiquement comme bilingues dans une langue et un dialecte ¹⁰¹. En outre, la notion même de personnes « bilingues » ressortant des statistiques ne révèle pas le niveau de compétence linguistique. L'OFS se base désormais sur une définition du bilinguisme différente (l'utilisation régulière de deux ou plusieurs langues ou dialectes dans la vie quotidienne) en posant les questions suivantes portant sur les langues: « Quelles langues parlez-vous habituellement à la maison/avec les proches » et « ... au travail /au lieu de formation ». C'est la raison pour laquelle selon le Relevé structurel 2010 le pourcentage de la population de notre pays se servant régulièrement de plusieurs langues ou dialectes dans la vie de tous les jours a passé à 41,9 % alors qu'il n'était que de 15,8 % dans le relevé précédent. À ce nombre, il faut ajouter les personnes bilingues qui n'utilisent pas une des 11 langues proposées dans le questionnaire (ces personnes ont été comptabilisées comme étant monolingues), ainsi que celles qui ont été exclues du recensement (les fonctionnaires internationaux, les membres de leur famille, les personnes qui vivent dans un ménage collectif et les jeunes de moins de 15 ans).

Il n'en demeure pas moins que dans le canton de Fribourg seuls 5,1 % de la population se déclarent bilingues français–allemand (y compris suisse allemand)¹⁰². Dès lors quand bien même le canton est bilingue, sa population, pour l'essentiel, ne l'est pas, ce qui doit être pris en compte dans le choix d'une ou de deux langues officielles dans une commune et les conséquences sur la participation des citoyens à la vie de la commune, en particulier dans les organes politiques.

3.2. Langues maternelles et langues de diffusion

Les statistiques fédérales, depuis 1990, ne prennent plus du tout en considération les langues maternelles. En revanche, les contrôles des habitants communaux détiennent cette statistique. La Loi cantonale sur le contrôle des habitants du 23 mai 1986 (dans sa version entrée en vigueur le 1er janvier 2022 ; LCH, RSF 114.21.11) prévoit en effet à son art. 4 al. 2 lettre b que les registres des habitants doivent contenir les données correspondant au contenu

¹⁰¹ Source OFS 2021 - Enquête sur la langue, la religion et la culture (ELRC, 2019).

¹⁰² Sources : Relevé structurel 2016-2020 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel ; Statistique des élèves et étudiants - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel / Service de la statistique du canton de Fribourg : disponible en ligne sous : <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-09/infographie--le-bilinguisme-dans-le-canton-de-fribourg-20162021.pdf>.

minimal prévu par la loi fédérale l'harmonisation des registres (LHR) et, notamment, la langue maternelle des personnes résidant dans la commune d'accueil. Les citoyennes et citoyens peuvent déclarer à l'autorité communale en quelle langue officielle (français ou allemand) ils désirent recevoir la documentation communale (dans certaines communes) ou cantonale (matériel de vote, feuille d'impôt, etc.). Il s'agit de la langue de diffusion qui figure par exemple dans les rapports de gestion de la Ville de Fribourg, tout en distinguant « *Établissement + séjour* » ou « *Uniquement séjour* », et « *Uniquement établissement* ». On y apprend ainsi que la langue maternelle de 39,7 % de la population de cette commune n'est ni le français, ni l'allemand, ce qui permet de déduire que la Ville de Fribourg, en 2024, compte une population allophone de près de 40 %. Quant à la langue de diffusion, 85,74% indique le français, alors que 14,26% l'allemand¹⁰³.

Sous cet angle, la langue de diffusion donne une image plus précise de la réalité linguistique d'une commune que les statistiques fédérales corrigées par le Service cantonal des statistiques. Il conviendrait d'en tenir compte lors de l'établissement du pourcentage des deux communautés linguistiques du canton et des allophones.

4. Le scrutin populaire à la majorité simple ou à la majorité qualifiée (art. 10 et 11 AP-LLOPB)

Dans la mesure où la modification du statut linguistique d'une commune touche l'un des piliers de l'ordre constitutionnel fribourgeois, soit son bilinguisme institutionnel, **toute décision à ce sujet doit être prise à la majorité qualifiée**, que ce soit pour l'introduction d'une deuxième langue officielle (art. 10 AP-AP-LLOPB) ou la renonciation à une deuxième langue officielle (art. 11 AP-LLOPB).

Cette exigence s'impose d'autant plus que, indépendamment des conséquences organisationnelles et financières de telles décisions locales, s'ajoutent des conséquences législatives, administratives, judiciaires et scolaires importantes qui dépassent le strict cadre de la commune.

5. Le cas de fusion de communes (art. 13 AP-LLOPB)

L'art. 13 alinéa 2 AP-LLOPB sur la fusion de communes est insatisfaisant puisque le principe est que dès que des communes de langues différentes fusionnent la nouvelle commune devient bilingue **quelle que soit la proportion de la minorité autochtone et quelle que soit la taille de l'une des communes impliquées dans la fusion**. Pour bien comprendre le problème on peut imaginer la fusion d'une commune officiellement bilingue de 150 habitants avec une commune officiellement unilingue de 9'000 habitants. Selon l'avant-projet, la nouvelle commune devient bilingue. **Il convient plutôt d'inverser le principe** : on examine la proportion des communautés linguistiques dans la nouvelle commune pour déterminer la langue officielle de celle-ci pour l'approuver ensuite par vote conformément à l'art. 10 AP-LLOB. Ce n'est que si

¹⁰³ https://www.ville-fribourg.ch/sites/default/files/inline-files/WEB_VILLEFR_RAPPORT_ANNUEL_FR_2024.pdf.

la proportion de 30/70 au minimum est atteinte que la commune devient bilingue, étant réservée une solution différente dans la convention de fusion.

6. Les conséquences de l'unilinguisme officiel communal (art. 18 AP-LLOPB)

Dans les communes unilingues, le principe de la territorialité implique l'utilisation de la seule langue officielle dans tous les rapports avec l'autorité communale. Ainsi, tous les avis à la population et formulaires destinés au public, ainsi que les actes législatifs sont publiés et accessibles dans la seule langue officielle. De même, les débats du conseil communal, du conseil général et des commissions se déroulent uniquement dans la langue officielle. Enfin, l'identité visuelle, qui doit être le reflet de l'unilinguisme officiel de la commune, ne peut être qu'en une seule langue. Un bilinguisme « pragmatique » ne peut être appliqué dans ces domaines, au risque de violer le principe constitutionnel de la territorialité des langues. Cependant, la commune peut refuser, comme elle peut autoriser dans certaines circonstances, de recevoir des communications d'administrés, orales ou écrites, dans une autre langue que la langue officielle de la commune. Il faut réserver les cas où est implantée dans la commune une minorité autochtone (de langue française ou allemande) qui n'est pas insignifiante sans être importante de par son pourcentage, de sorte que des facilités fondées sur un certain pragmatisme peuvent être appliquées en matière administrative. Cette hypothèse est prévue à l'art. 18 al. 1 lettre b deuxième phrase de l'avant-projet de même que pour les échanges informels à l'art. 18 al. 2 qui n'exclut pas l'emploi d'une langue non officielle (par exemple, informations du contrôle des habitants à l'attention des nouveaux habitants ; informations en matière d'aide sociale).

Dans son rapport final de juin 2025 présenté le 22 septembre 2025 intitulé « Baromètre du bilinguisme dans les communes de la Région Bienne-Seeland », le Forum du bilinguisme à Bienne fait **un état des lieux des facilités linguistiques** des communes unilingues de cette région en application du principe de la territorialité des langues et de la Constitution bernoise¹⁰⁴. Le bilinguisme « pragmatique » y est en principe exclu dans les organes politiques.

7. Les conséquences générales de la reconnaissance d'une deuxième langue officielle communale (art. 19 AP-LLOPB)

Nous renvoyons à notre chapitre consacré au bilinguisme institutionnel (ad IV. 2.3). Il nous suffit ici d'indiquer que le bilinguisme institutionnel a **un coût élevé et donne des droits étendus à la minorité linguistique autochtone**. Cette question importante n'est pas développée dans les rapports explicatifs du Conseil d'État. Le gouvernement cantonal n'indique pas non plus les retombées économiques concrètes d'un bilinguisme institutionnel qui reste l'exception pour toutes les communes en Suisse.

¹⁰⁴Disponible en ligne sous :

https://www.bilinguisme.ch/files/1531/Barometre%20Seeland%20Biel_Bienne_2025/Rapport%20Barom%C3%A8tre_Communes_Seeland_Bienne.pdf sur le site du Forum du bilinguisme.

Paradoxalement, le bilinguisme institutionnel instaure deux monolinguisms qui, s'ils peuvent être attractifs pour les échanges des citoyennes et citoyens avec les structures administratives communales, sont problématiques dans les structures politiques où des débats, dans des langues différentes, ont lieu. Une participation active et effective de monolingues au sein de ces organes décisionnels ne peut être assurée par de simples moyens techniques, de sorte que le bilinguisme institutionnel favorise, indéniablement, les citoyennes et citoyens bilingues. Or, c'est le lieu de préciser que la très grande majorité de la population fribourgeoise n'est pas (individuellement) bilingue (français/allemand) tout comme la population issue de l'immigration qui a le droit de vote au niveau communal. Ce problème se retrouve également dans le recrutement du personnel communal amené à assurer un bilinguisme institutionnel à des coûts que les communes devront supporter.

8. Les conséquences d'un bilinguisme institutionnel qui dépassent le statut linguistique communal

Quatre exemples permettent d'illustrer ce chapitre :

8.1. La langue des procédures judiciaires et administrative

Le changement du statut linguistique actuel d'une commune peut également avoir des conséquences sur les procédures judiciaires de tout un district.

Prenons l'exemple du district de la Sarine (actuellement 25 communes officiellement francophones) : si la commune de Fribourg, qui comprend environ 40'000 habitants (dont 14,3% de germanophones), reconnaît une deuxième langue officielle, il devient difficile de soutenir que, du point de vue judiciaire, le district (106'800 habitants environ) doit rester officiellement unilingue avec le basculement dans un bilinguisme officiel d'une commune représentant environ 40% de la population du district dont elle est également le chef-lieu. Autrement dit, les francophones du district n'auront plus la garantie en matière civile et pénale d'avoir une procédure en français comme actuellement mais devront admettre que, comme dans le district du Lac, la langue de la procédure civile soit celle du défendeur (français ou allemand) et la procédure pénale celle du prévenu (français ou allemand). Exprimé d'une manière concrète, actuellement dans le district de la Sarine, sauf si toutes les parties sont d'accord pour une procédure en allemand, en matière civile, tant le locataire francophone qui conteste la hausse de son loyer que le travailleur francophone qui conteste le motif de son licenciement, ont la garantie, quelle que soit la langue de la partie adverse (en particulier si elle est germanophone) d'avoir une procédure en français. En matière pénale, il suffit qu'un francophone soit impliqué dans la procédure comme prévenu, victime ou partie plaignante, pour que la procédure se déroule en français. On relèvera que la Loi sur la justice aménage des droits pour la minorité alémanique qui ne portent nullement atteintes à ceux de la majorité francophone dans une souci de cohabitation intelligente (cf. art. 116 al. 1 et 117 al. 1 LJ).

La perte de la garantie d'avoir une procédure dans sa langue existe également si une commune passe d'un unilinguisme officiel à un bilinguisme institutionnel que cette commune soit dans

le district de la Sarine, du Lac ou de la Singine (les autres districts ne sont pas concernés) en application de l'art. 36 al. 1 du Code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA).

Nous produisons ci-dessous (page suivante) les dispositions topiques de la Loi sur la justice du 31 mai 2010 (LJ ; RSF 130.1) :

Art. 115 Langue de la procédure – En général

¹ La procédure a lieu en français ou en allemand.

² La procédure a lieu:

- a) dans les arrondissements de la Sarine, de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse en français;
- b) dans l'arrondissement de la Singine en allemand;
- c) dans l'arrondissement du Lac en français ou en allemand, en procédure pénale selon la langue officielle du ou de la prévenu-e et en procédure civile selon la langue officielle de la partie défenderesse.

³ Devant les autorités dont la compétence n'est pas liée à un arrondissement, la langue est celle qu'utiliserait le tribunal d'arrondissement compétent.

⁴ En seconde instance, la procédure a lieu dans la langue de la décision attaquée.

⁵ Les parties peuvent s'adresser oralement et par écrit dans la langue officielle de leur choix aux autorités dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton, quelle que soit la langue de la procédure.

Art. 116 Langue de la procédure – Cas particuliers pour la procédure civile

¹ En matière civile, dans les arrondissements de la Sarine et du Lac et devant le Tribunal cantonal en instance unique, les parties peuvent convenir d'une des deux langues officielles comme langue de la procédure.

² Il en va de même dans l'arrondissement de la Gruyère si l'une des parties a son domicile ou son siège à Jaun et que les parties choisissent d'un commun accord l'allemand comme langue de la procédure.

Art. 117 Langue de la procédure – Cas particuliers pour la procédure pénale

¹ Dans l'arrondissement de la Sarine, le ou la prévenu-e germanophone a droit à l'utilisation de l'allemand comme langue de la procédure s'il ou si elle est seul-e impliqué-e, ou si les autres parties sont aussi de langue allemande ou si elles y consentent.

² Dans l'arrondissement de la Gruyère, le ou la prévenu-e germanophone domicilié-e à Jaun a le choix entre l'allemand et le français comme langue de la procédure.

³ Dans l'arrondissement du Lac ainsi que dans les cas de l'alinéa 2, lorsque plusieurs prévenu-e-s ne parlent pas la même langue officielle, la langue de la procédure est la langue officielle que parle le ou la prévenu-e qui paraît encourir, dans le cas concret, la peine ou la mesure la plus grave. Subsidiairement, le ou la juge appliquera d'autres critères tels que le nombre de prévenu-e-s ou de lésé-e-s parlant la même langue.

Quant aux art. 36 et 37 du CPJA (RSF 150.1), ils ont la teneur suivante :

Art. 36 Langue – En première instance

¹ En première instance, la procédure se déroule en français ou en allemand, suivant la ou les langues officielles de la commune du canton dans laquelle la partie a son domicile, sa résidence ou son siège.

² Lorsque la procédure a un rattachement territorial, elle se déroule dans la ou les langues officielles de la commune où l'objet de la procédure est situé.

³ Dans les relations avec leurs usagers, les établissements cantonaux procèdent en français ou en allemand suivant la langue de la partie.

Pour être complet, on peut enfin citer l'art. 112 de la loi cantonale sur l'expropriation du 23 février 1984 (Lex. RSF 76.1) qui fait dépendre la langue de la procédure du statut linguistique de la commune.

8.2. La langue des cercles scolaires

La langue d'enseignement peut également être modifiée si une commune d'un cercle scolaire opte pour la reconnaissance d'une deuxième langue officielle. En effet tout le cercle scolaire devient bilingue avec les coûts d'une filière dans la deuxième langue officielle (nouveaux enseignants dans l'autre langue et nouvelles infrastructures comme les bâtiments) qu'un tel changement implique.

L'art. 11 de la Loi sur la scolarité obligatoire (Loi scolaire, LS ; RSF 411.01.1) est clair à ce sujet¹⁰⁵ :

Art. 11 Langue de l'enseignement

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

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

³ L'article 12 est réservé.

8.3. La langue des districts et des Préfectures

La modification du statut linguistique d'une commune ne manquera pas d'avoir des conséquences sur le statut et l'organisation des districts, respectivement des Préfectures.

Sous cet angle également l'avant-projet offre le flanc à la critique dans la mesure où il ne prévoit aucun changement du statut actuel des districts (cf. art. 17 al. 1 AP-LLOPB), laissant les préfets et préfètes « adopter des modes de fonctionnement dérogatoires à l'alinéa 1 pour tenir

¹⁰⁵ La réserve faite à l'art. 11 al. 3 LS concerne la promotion de l'apprentissage des langues.

compte des minorités linguistiques ». Ce système est non seulement contraire à la Constitution dans les districts officiellement unilingues mais encore fait reposer un élément essentiel des institutions fribourgeoises, la langue, sur les épaules d'une seule personne au gré des circonstances. En effet, il n'est pas exigé (implicitement), à tout le moins dans les districts officiellement unilingues, que ce magistrat soit bilingue.

8.4. La langue de registres publics (Registre de l'état civil, Registre foncier et Registre du commerce)

Le changement du statut linguistique de certaines communes pourrait aussi avoir une influence sur la tenue des registres de l'Etat civil. En effet, l'art. 9 actuel du Règlement sur l'état civil du 1^{er} juillet 2013 (REC ; RSF 211.2.11) a la teneur suivante :

Art. 9 Langue officielle (art. 3 OEC)

¹ La langue officielle est le français pour les districts de la Sarine, de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse et l'allemand pour les districts de la Singine et du Lac.

² Toutefois, la langue officielle est l'allemand pour la commune de Jaun et le français pour les communes de Courtepin, Cressier, Misery-Courtion et Mont-Vully.

9. Le délégué au bilinguisme : un organe faible

Dans la mesure où la gestion des langues officielles concerne un des piliers de notre ordre constitutionnel, il paraît adéquat de confier cette question à un Conseil des langues officielles formé de spécialistes et de représentants de l'Etat plutôt qu'à une seule personne.

Le canton du Jura a institué un Conseil de la langue française en application de l'art. 12 de la loi cantonale concernant l'usage de la langue française du 17 novembre 2010 dont la teneur est la suivante et qui peut servir d'exemple :

b) Attributions
1. Générales

Art. 13 Le Conseil a les attributions suivantes :

- a) il se prononce, à la demande du Gouvernement ou du Département, sur toute question relative à la langue;
- b) il peut saisir le Gouvernement ou le Département de propositions relatives à la langue, notamment en application de l'article 5, alinéa 3, et de la section 3, ou lorsqu'il est nanti d'une demande d'un administré, d'une autorité ou d'un autre organisme;
- c) il examine les projets législatifs conformément à l'article 14;
- d) il conseille la Chancellerie d'Etat dans l'application de l'article 11;
- e) il coordonne ses actions avec les organismes de gestion de la langue française en Suisse et à l'étranger;
- f) il présente au Gouvernement un rapport annuel sur ses activités;
- g) il traite les objets que le Gouvernement lui confie.

10. Le français et l'allemand : quelle forme ?

S'agissant de la détermination des langues officielles, l'avant-projet doit faire mention de la forme de ces langues en précisant que le français et l'allemand doivent être utilisés, en tant que langues officielles, dans leur forme standard.

Cette question n'est pas anodine si l'on examine le statut du suisse-allemand ¹⁰⁶. Que ce soit au niveau fédéral ou même au niveau cantonal, les textes légaux ne lui accordent qu'une place marginale, sans proportion avec sa stature sociale. Ni les art. 70 (langues officielles), ni l'art. 4 (langues nationales) de la Constitution fédérale de 1999 ne le mentionne. Il en est d'ailleurs de même des constitutions cantonales. Au niveau législatif, la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques du 5 octobre 2007 (ci-après : LLC) et la loi sur les langues du canton des Grisons du 19 octobre 2006 n'en font pas état. L'art. 5 al. 2 LLC prescrit par contre que l'utilisation des langues officielles au niveau fédéral doit toujours se faire : « *dans leur forme standard* » ce qui exclut les dialectes. **Autrement dit, seul l'allemand littéral bénéficie du statut de langue officielle. Cette affirmation doit cependant être nuancée au niveau cantonal.** En effet le canton de Berne, comme celui du Valais et des Grisons considèrent que la langue allemande reconnue dans la constitution cantonale englobe chaque variété de la langue allemande ; autrement dit, toutes les variétés dialectales de l'allemand sont concernées¹⁰⁷. Cette interprétation permet, par exemple, dans le canton de Berne, aux députés du Parlement cantonal et à ceux des organes de la conférence régionale bilingue de Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois de s'exprimer en suisse-allemand, à la place de l'allemand standard, malgré le fait qu'il y ait des députés de langue française¹⁰⁸.

On relèvera également que selon le Conseil fédéral les dialectes suisses-alsaciens ne sont pas des langues régionales ou minoritaires au sens de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires du 5 novembre 1992 « *car elles sont des expressions et des dérivations de la langue allemande ou des dialectes d'une langue nationale et officielle.* »¹⁰⁹ Enfin, le 2 mai 2023, le Conseil national, suivant l'avis du Conseil fédéral, a rejeté la motion 22.4464 déposée par le député Lukas REINMANN le 15 décembre 2022 intitulée « Renforcer la diversité linguistique de la Suisse. Y compris au Conseil national ». Sous ce titre, le conseiller

¹⁰⁶ Pour les linguistes, le suisse-allemand : « ne constitue ni un dialecte, ni une langue en soi : il s'agit en effet d'un terme générique regroupant l'ensemble des nombreux dialectes alsaciens (lucernois, bâlois, haut-valaisan, etc.) parlés sur le territoire suisse » Bertil COTTIER/ Bastian GOSSIN, Vers un statut juridique du suisse-allemand ?, in : sui-generis 2014, p. 103 et références citées, disponible en ligne sous : <https://sui-generis.ch/article/view/sg.9>.

¹⁰⁷ Sur ces questions, Bertil COTTIER/Bastian GOSSIN, op.cit., pp 109 ss.

¹⁰⁸ Cette même pratique existe au Parlement des cantons de Glaris et de Bâle-Ville. Par contre le canton de Zurich impose à ses députés d'intervenir dans la « langue écrite ». Le Valais exclut aussi l'emploi du dialecte au Parlement en application d'une règle coutumière.

¹⁰⁹ Avis du Conseil fédéral du 1er septembre 2010 à la motion 10.3599 du conseil national Antonio Hodgers du 18 juin 2010 sur la reconnaissance des décisions de idiomes suisses alsaciens comme langues régionales.

national REINMANN demandait que les dialectes alémaniques puissent être utilisés comme langue de délibération au sein du Parlement fédéral, comme au Grand-Conseil du canton de Berne. Outre, les complications qu'un tel usage entraînerait dans la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques, le Conseil fédéral ¹¹⁰ invoque des difficultés d'une interprétation simultanée d'un dialecte suisse-alémanique vers le français ou l'italien et le surcroît de travail considérable qu'engendrerait une telle possibilité concernant la publication écrite et la prise de parole.

A notre sens, dans un canton bilingue, avec majorité francophone comme le canton de Fribourg, la loi sur les langues doit préciser dans l'esprit de l'art. 6 al. 4 de la Constitution cantonale tendant à favoriser la bonne compréhension et les échanges entre les deux communautés linguistiques du canton que les langues officielles doivent être utilisées dans leur forme standard devant toutes les autorités tant au niveau cantonal que communal et des districts (cf. par analogie art. 5 al. 2 LLC).

VI. Considérations finales

L'introduction d'une loi sur les langues officielles cantonales exige la connaissance approfondie de la réalité linguistique de notre canton et de ses communes, de son évolution à plus ou moins long terme notamment dans la répartition des langues ainsi que des pratiques actuelles des communes dans ce domaine, de même que des coûts effectifs, après la subvention unique promise par l'État, que devront supporter les mêmes communes en cas d'adoption éventuel d'un bilinguisme institutionnel. Ces éléments essentiels font malheureusement défaut dans les rapports explicatifs du Conseil d'État rendus publics le 16 juin 2025 à l'appui de l'avant-projet.

Certes, comme le relevait le professeur VOYAME au terme de son avis de droit : « *La paix des langues ne saurait être garantie uniquement par la loi. Elle dépend bien davantage de la compréhension, de la modération, de l'esprit de tolérance de tous les citoyens.* ». Il n'en demeure pas moins que s'il veut légiférer dans ce domaine l'État doit respecter les règles en matière de droit des langues qu'il a lui-même proposées (cf. Réponse du Conseil d'État à la consultation de la révision totale de la Constitution cantonale de 2004, cf. ad III 1.1.3) et qui ont été entérinées par le peuple le 16 mai 2004. En particulier, le législateur ne peut ignorer le poids particulier donné par la Constitution fribourgeoise au principe de la territorialité des langues, garant du quadrilinguisme de la Suisse, comme l'ont relevé tant les travaux du Constituant que les experts et la jurisprudence du Tribunal fédéral.

En gommant la distinction fondamentale entre les deux types de minorités linguistiques historiquement implantées dans une commune (les minorités autochtones qui, sans être quantitativement et historiquement insignifiantes ne peuvent pas être considérées comme importantes et celles qui par le nombre de locuteurs et leur implantation traditionnelle

¹¹⁰ Avis du Bureau du Conseil national du 10 février 2023 à la motion 22.4464 du conseil national Lukas Reinmann du 15 décembre 2022 intitulée « Renforcer la diversité linguistique de la Suisse. Y compris au Conseil national.

peuvent être considérées comme importantes), l'avant-projet viole le principe de la territorialité inscrit dans la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (art. 70 al. 2, deuxième phrase) et la Constitution cantonale du 16 mai 2004 (art. 6 al. 2 2^{ème} phrase et 6 al. 3, deuxième phrase). En fixant un taux arbitrairement bas de 10% (art. 8 al. 2 lettre a de l'avant-projet), voire en abandonnant dans certains cas, ce critère numérique essentiel (art. 8 al. 2 al. 2 lettre b de l'avant-projet), le Conseil d'État viole l'obligation des cantons et des communes de « veiller à la répartition traditionnelle des langues », obligation qui interdit de déplacer artificiellement et intentionnellement les frontières linguistiques naturelles par le jeu de la modification des langues officielles actuelles des communes.

Celles-ci sont en effet l'expression, souvent de droit coutumier ou du droit non écrit, de leur identité linguistique et culturelle traditionnelle qui doit être respectée « afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques » du canton et assurer le maintien du territoire traditionnel de diffusion des deux langues officielles cantonales à l'intérieur des subdivisions administratives (districts, communes, cercles scolaires, arrondissements judiciaires). Une langue officielle doit permettre à la population, dans sa diversité linguistique, de participer pleinement à la vie communale, y compris dans les organes politiques. L'intégration des personnes allophones, soit celles qui n'ont pas pour langue maternelle une des langues officielles, doit également être prise en considération compte tenu de l'évolution démographique prévisible de notre pays due essentiellement à l'immigration. Cette intégration est facilitée par le principe territorial qui préconise une seule langue officielle par commune.

Cela ne signifie pas que les minorités autochtones ne soient pas prises en considération déjà actuellement au niveau communal comme l'exigent tant la Constitution cantonale que la Constitution fédérale :

- Soit une minorité traditionnelle d'une commune, sans être insignifiante, n'est pas importante (par exemple entre 10% et 30% de la population locale) : dans ce cas la commune, tout en étant officiellement unilingue, peut, et même à notre sens doit prendre des mesures linguistiques en faveur de sa minorité qui facilitent la coopération voire l'intégration des locuteurs de la langue officielle cantonale minoritaire localement. C'est le domaine du bilinguisme « pragmatique », appelé aussi bilinguisme convivial lorsqu'il s'applique à des locuteurs d'une langue non officielle, qui est déjà pratiqué avec succès, dans le souci de la paix des langues et de l'harmonie entre les communautés linguistiques, par nombre de communes fribourgeoises confrontées à la diversité linguistique. Ces pratiques, qui ne concernent en principe pas les organes politiques (en particulier les conseils communaux et généraux), sont adaptées aux conditions locales et ciblées ; elles sont gérées en fonction des moyens financiers de la commune, des ressources humaines et des besoins spécifiques de certains services (par exemple le Service du contrôle des habitants) ; elles ne portent pas atteinte à l'identité linguistique officielle de la commune. Ces facilités ne doivent en aucun être

confondues avec les mesures prises en faveur d'une minorité autochtone importante dans le cadre d'un bilinguisme institutionnel.

- Soit une minorité autochtone est importante (par exemple 30% voire plus dans les petites communes) non seulement en raison de son implantation historique mais aussi de son importance numérique stable, voire en expansion naturelle, par rapport à la majorité autochtone : dans ce cas, le respect de cette minorité commande que sa langue puisse être reconnue juridiquement comme deuxième langue officielle à côté de la langue officielle de la communauté linguistique autochtone majoritaire. Le cas échéant, les deux langues officielles seront alors systématiquement intégrées à égalité dans toute l'administration et les services publics de même qu'au sein des organes politiques décisionnels en application d'un bilinguisme institutionnel qui implique également que l'identité visuelle de la commune reflète cette co-officialité. Une minorité de 10%, voire une minorité peu importante dont l'évolution démographique est en déclin, même historiquement implantée depuis longtemps dans une commune, ne peut revendiquer le statut de « minorité importante ».

L'avant-projet prête le flanc à la critique du point de vue juridique sur les points suivants :

- Il n'est pas acceptable de favoriser artificiellement la modification de la répartition traditionnelle des langues des communes dans le canton de Fribourg en prévoyant des dispositions transitoires qui dénaturent le principe de la contiguïté pour que des communes actuellement officiellement unilingues puissent voter sur la reconnaissance d'une deuxième langue officielle alors qu'elles ne sont pas contiguës avec une commune officiellement bilingue et/ou ayant comme langue officielle la langue de sa minorité autochtone (cf. art. 8 al. 1 lettre b AP-LLOPB en comparaison de l'art. 26 al. 2 lettre a chiffre 1 et 2 AP- LLOPB).
- La modification artificielle des frontières linguistiques n'est pas acceptable non plus par le jeu de fusions de communes (art. 13 AP-LLOPB). En effet, on ne voit pas pour quelle raison la fusion de communes de langues officielles différentes devrait aboutir automatiquement, sauf convention contraire, à un bilinguisme institutionnel de la nouvelle commune. Ce système est particulièrement choquant lors de fusions de communes de tailles très différentes. Il convient plutôt de prendre en considération la répartition effective des langues dans la nouvelle commune et d'appliquer l'art. 10 AP-LLOPB (procédure pour l'introduction d'une deuxième langue officielle), le changement du statut d'une commune ayant non seulement des répercussions organisationnelles et financières pour la nouvelle commune mais aussi des conséquences qui dépassent le cadre de celle-ci (associations de communes, agglomérations, cercles scolaires pouvant devenir bilingues, règles linguistiques en matière judiciaire pouvant être modifiées, langues des registres publics devant être revues, etc.). Dans le même esprit, contrairement à ce que prévoit l'art. 27 AP-LLOPB, il n'y a pas lieu de renoncer à soumettre le statut linguistique de la commune de

Courtepin à un scrutin populaire démocratique qui renforcerait – en cas de vote positif – le statut que cette commune s’est donné par le jeu de fusions. De même, un vote devrait être prévu lorsque la majorité linguistique actuelle d’une commune (par ex. la commune de Courgevaux dans le district du Lac) ne correspond pas à son statut linguistique officiel (art. 26 al. 4 AP-LLOPB en relation avec l’art. 12 AP-LLOPB).

Quant à l’autonomie communale, celle-ci, à notre sens, ne devrait pas être totale puisque le choix d’une deuxième langue dépasse largement le cadre d’une commune et peut avoir des répercussions sur l’équilibre linguistique du canton, d’un district (notamment sur les pratiques linguistiques des préfectures, cf. art. 7 al. 2 AP-LLPB), voire d’autres structures territoriales (par exemple, une agglomération) ainsi que sur la législation dans d’autres domaines (par exemple en matière scolaire, judiciaire ou administrative). L’approbation préalable, voire subséquente, par le Conseil d’État ou le Grand-Conseil d’un éventuel changement de statut (reconnaissance ou abandon d’une deuxième langue officielle) devrait être exigée dans tous les cas. Par ailleurs, compte tenu de l’importance institutionnelle de telles décisions, tout vote par une commune du changement de son statut devrait se faire à la majorité qualifiée. Il ne s’agit pas, dans les communes unilingues, d’interdire des pratiques empreintes de tolérance à l’égard d’une minorité autochtone non significative, par le biais d’un bilinguisme « pragmatique » qui ne doit pas non plus être le cheval de Troie d’un bilinguisme institutionnel, ni d’interdire un bilinguisme convivial à l’égard de minorités non nationales. Il s’agit de ne pas laisser aux seules communes la responsabilité politique et économique d’un éventuel bilinguisme institutionnel.

Dans un canton bilingue, avec majorité francophone comme le canton de Fribourg, la loi sur les langues doit préciser dans l’esprit de l’art. 6 al. 4 Cst/FR tendant à favoriser la bonne compréhension et les échanges entre les deux communautés linguistiques du canton que les langues officielles doivent être utilisées dans leur forme standard devant toutes les autorités tant au niveau cantonal que communal ou des districts (cf. par analogie art. 5 al. 2 LLC).

Les questions soulevées par la gestion de deux langues officielles sont suffisamment importantes pour qu’elles ne soient pas confiées à un seul délégué mais à un Conseil des langues officielles dont la composition – respectueuse de la réparation linguistique dans le canton – et les compétences peuvent s’inspirer du Conseil jurassien de la langue française.

L’avant-projet proposé crée, artificiellement, un risque concret pour la paix des langues telle qu’elle existe actuellement dans notre canton, en violant les règles constitutionnelles en matière de droit des langues voulues par le peuple fribourgeois en 1990 puis en 2004, et en ignorant les réalités linguistiques et culturelles des communes. Ce faisant, il porte atteinte à un des piliers de notre État de droit : le quadrilinguisme officiel qui exige le respect des territoires de diffusion de nos langues nationales.

Fribourg, le 17 octobre 2025

Alexandre Papaux