



Direction des institutions,
de l'agriculture et des forêts
Ruelle Notre-Dame 2
Case postale
1701 Fribourg

Fribourg, le 29 octobre 2025

AVANT-PROJET DE LOI SUR LES LANGUES ET LA PROMOTION DU BILINGUISME

Détermination de la Communauté Romande du Pays de Fribourg - CRPF

Monsieur le Conseiller d'Etat,
Monsieur le Secrétaire général,

Dans le délai imparti, la Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF) remet à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) sa détermination sur l'avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme, mis en consultation le 16 juin 2025. A l'appui de cette détermination, elle transmet également **un avis de droit** du 17 octobre 2025 de M. **Alexandre PAPAUX**, qui en fait partie intégrante. Docteur en droit, avocat, anc. Juge cantonal, Alexandre Papaux est un expert reconnu du droit des langues.

L'avant-projet mis en consultation s'appuie sur des bases inadéquates et présente des dispositions contraires au droit constitutionnel en vigueur. **Il s'écarte ainsi gravement de sa mission**, qui consiste à **mettre en œuvre les articles de la Constitution du 16 mai 2004 relatifs aux langues**. Par ailleurs, **il ne respecte pas la réalité linguistique des 121 communes du canton de Fribourg** qui, en application du droit coutumier ou non écrit, **pratiquent un unilinguisme institutionnel** (à l'exception de la commune de Courtepin à la suite d'une fusion).

Les deux rapports qui accompagnent ce texte (Rapport explicatif et Rapport intermédiaire) ne répondent pas aux exigences de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), à savoir de fournir au citoyen une information « objective, complète, pertinente et claire » (article 9 al. 1), comme l'a démontré la CRPF dans sa récente publication « Les véritables enjeux ». Le Rapport intermédiaire crée la **confusion entre bilinguisme individuel et bilinguisme institutionnel**, alors que la distinction entre ces deux types de bilinguisme est capitale. Il prétend même que la Constitution cantonale encourage le bilinguisme, « qu'il soit individuel ou institutionnel », alors que les travaux de la Constituante montrent clairement qu'il s'agissait uniquement du bilinguisme individuel. Le même rapport s'abstient d'indiquer les effets négatifs d'un bilinguisme institutionnel, notamment les coûts qu'il engendre pour les communes concernées. Et surtout, il n'évoque pas l'effet pervers d'une deuxième langue officielle sur le fonctionnement de la démocratie : les débats se déroulant en deux langues, les citoyens non bilingues sont *de facto* écartés des organes politiques, et le pouvoir réservé à une oligarchie bilingue.

Au lieu de qualifier d'« option extrême » l'exigence d'une minorité de 30% sur une durée de cinquante ans pour obtenir le statut de langue officielle, les auteurs auraient mieux fait de **s'inspirer des travaux des experts qui, pour la plupart, ont toujours préconisé une proportion d'environ 30%**. Le seul « expert » auquel se réfère le Conseil d'Etat n'en était en fait pas un, puisqu'il était professeur honoraire d'informatique. A l'appui de la mise à l'écart de tous les autres experts, on nous dit qu'ils s'étaient exprimés avant 2004, date d'adoption de la Constitution cantonale. Or, l'article 6 de la nouvelle Constitution a repris, pour l'essentiel, l'article 21 de l'ancienne Constitution, introduit en 1990. Et l'essentiel, c'est l'application du principe de la territorialité pour l'utilisation des langues officielles. Les apports des experts évoqués gardent ainsi toute leur pertinence quant à la détermination, conforme à la Constitution, des langues officielles des communes et des autres subdivisions administratives cantonales.

Le **principe de territorialité des langues** est au centre du droit fédéral et cantonal en la matière. Ce principe a un poids particulier en droit constitutionnel fribourgeois puisque le peuple l'a expressément inscrit à deux reprises dans sa Constitution cantonale en 1990 puis en 2004. Il postule qu'à chaque unité de territoire est attachée une langue. Il permet de maintenir une stabilité des équilibres qui est garante de la paix des langues. Il a pour corollaire le principe de l'intégration, selon lequel les représentants des minorités linguistiques s'intègrent à la collectivité locale, en particulier en apprenant sa langue. Cet aspect du principe territorial est particulièrement important dans un canton dont la démographie est en constante augmentation en raison d'une forte immigration qui n'est ni de langue maternelle française, ni de langue maternelle allemande. La Constitution

fédérale et la Constitution cantonale chargent toutes deux l'Etat d'appliquer le principe de territorialité, en **veillant à la répartition territoriale traditionnelle des langues française et allemande dans le canton.**

La Constitution fribourgeoise (article 6 al. 3) prévoit aussi que « dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles ». Les critères généralement admis pour définir une minorité importante sont **l'importance numérique, la stabilité, l'historicité et la contiguïté**. Et ces critères sont cumulatifs. L'avant-projet s'écarte de ce système en dissociant l'importance numérique et l'historicité pour en faire des critères alternatifs. En adoptant un critère numérique arbitrairement bas de 10% pour qualifier une minorité d'« importante », **il crée une confusion dangereuse et artificielle** entre les facilités linguistiques fondées sur la convivialité et le pragmatisme que certaines communes appliquent déjà aujourd'hui en faveur de leur minorité autochtone, et le bilinguisme institutionnel qui implique la reconnaissance des mêmes droits, dans tous les domaines, à une minorité autochtone et à la majorité elle aussi autochtone. D'autre part, s'il retient la contiguïté comme une condition nécessaire à l'instauration d'une commune bilingue, il contourne cette exigence pour la période transitoire de deux ans, ce qui pourrait apporter, par exemple, un îlot bilingue sur les rives broyardes du lac de Neuchâtel.

En fixant le seuil numérique de la minorité à **10%**, le Conseil d'Etat porte une **grave atteinte à la Constitution**. Une telle proportion n'existe nulle part en Suisse et quasiment pas dans le reste du monde. Ce seuil pourrait encore être abaissé de deux manières : la présence historique de la langue minoritaire qui dispenserait de le respecter, et la méthode de calcul des langues des habitants. Le Conseil d'Etat s'appuie en effet sur les statistiques fournies par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et réalisées au moyen du Relevé structurel. Ces statistiques sont imprécises, d'une part parce qu'elles sont obtenues par sondage, d'autre part parce qu'elles autorisent les habitants à déclarer plus d'une langue principale (jusqu'à trois). La marge d'erreur, l'OFS le reconnaît, est importante, surtout pour les communes relativement petites.

La CRPF considère qu'une minorité linguistique doit atteindre **30%** dans les communes de plus de 1000 habitants et **35%** dans celles de moins de 1000 habitants pour prétendre au statut de langue officielle.

Elle estime en outre indispensable que le canton de Fribourg instaure un système propre de **recensement de la population par langue et par commune**. Ce recensement fournira des données précises et fiables, qui prennent en compte tous les habitants.

Enfin, la CRPF demande au Conseil d'Etat d'assumer sa mission dans le domaine linguistique et de **renoncer à s'appuyer sur l'autonomie communale**. Les communes doivent certes être entendues et peuvent proposer un statut linguistique, mais c'est à l'Etat d'assurer l'application uniforme et cohérente des critères légaux, d'examiner les conséquences concrètes d'un tel changement dans les domaines scolaires, judiciaires et administratifs qui dépassent le cadre d'une commune et de veiller au maintien de la répartition territoriale des langues conformément au mandat que lui donne la Constitution. Le Gouvernement ne doit pas se contenter d'enregistrer les choix des communes dans une ordonnance, mais il doit **faire figurer dans la loi la liste des communes par langue officielle**, éventuellement sous forme d'annexe. C'est ainsi le Grand Conseil qui aurait la compétence de valider le statut linguistique des communes.

Quant à l'organisation d'une votation communale sur l'adoption d'une deuxième langue officielle, elle doit être soumise à l'**autorisation du Conseil d'Etat**. Celui-ci établira au préalable un **rapport d'évaluation de l'impact** de ce statut linguistique sur la **répartition territoriale des langues** dans le canton. En outre, vu l'importance de cette décision populaire, elle doit être prise à la **majorité qualifiée des deux tiers**.

En cas de **fusion de communes**, il importe également d'éviter un déplacement artificiel et automatique de la frontière des langues. Le statut linguistique de la nouvelle commune, s'il implique un changement pour une ou plusieurs communes impliquées, doit **recevoir l'aval de la nouvelle entité et être soumis à l'autorisation du Conseil d'Etat**.

Concernant le suivi et la coordination de la politique des langues, il n'est pas opportun de les faire porter par une seule personne. Vu l'importance de la tâche et la nécessité de tenir compte de points de vue divers, il est nécessaire d'instituer une commission consultative, qui pourrait s'appeler « **Conseil des langues** ». Cette instance réunirait des représentants des autorités cantonales, des communes, de l'enseignement, des milieux académiques et culturels et des associations actives dans le domaine de la politique des langues.

Enfin, la loi devra préciser que lorsqu'on parle d'« allemand » tant au niveau cantonal qu'au niveau communal, on entend la **langue standard**, ou *Schriftdeutsch*, à l'exclusion de tout dialecte.

En résumé, la CRPF constate que l'avant-projet de loi et ses rapports explicatifs ne répondent pas aux attentes légitimes de ses destinataires. Le Rapport intermédiaire, en particulier, contient de nombreuses erreurs et interprétations tendancieuses. Le processus législatif est ainsi biaisé. **La CRPF demande qu'un nouvel avant-projet tenant compte de ses observations soit mis en consultation.**

Subsidiairement, la CRPF invite la DIAF et le Conseil d'Etat à tenir compte, dans l'élaboration du projet de loi, des considérations et propositions ci-dessus, ainsi que de l'avis de droit d'Alexandre Papaux produit en annexe.

CONCLUSION

Pour être conforme au droit constitutionnel en vigueur et à la réalité linguistique des communes, la future loi sur les langues officielles doit être fondamentalement différente de l'avant-projet mis en consultation. Elle doit limiter l'octroi d'une deuxième langue officielle aux communes ayant vraiment une minorité linguistique importante. Elle doit se baser sur des statistiques précises et fiables. Elle doit donner à l'Etat les compétences qui lui reviennent pour assurer la stabilité de la répartition territoriale traditionnelle des langues. Elle doit instituer un organe consultatif de suivi représentatif des autorités et milieux concernés.

La présente détermination a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale de la CRPF le 14 octobre 2025. Nous espérons que le Conseil d'Etat pourra la suivre et faire siennes les considérations d'Alexandre Papaux dans son avis de droit annexé.


En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de nos salutations distinguées.

Au nom de la CRPF :

Le Président


Antoine Geinoz

La Secrétaire


Luana Taveau

Annexe : Avis de droit du 17 octobre 2025 du Dr Alexandre Papaux sur l'avant-projet de loi