



Monsieur Didier Castella  
Conseiller d'État  
Directeur des institutions,  
de l'agriculture et des forêts

Fribourg, le 12 mai 2026

## LETTRÉ OUVERTE

# LOI SUR LES LANGUES : UN PROJET BÂCLÉ SUR LE DOS DES COMMUNES

Monsieur le Conseiller d'État,

**L**es résultats très critiques de la procédure de consultation sur l'avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme confirment les craintes émises par la CRPF.<sup>1</sup>

Ces critiques émanent tant de partis politiques que de l'Association des communes fribourgeoises et de communes concernées par un éventuel changement de leur statut linguistique officiel ou du Service cantonal de législation (SLeg) dans son rapport détaillé du 30 novembre 2025. **Le débat public organisé le 3 mars dernier par la CRPF** avec votre participation et celle du 1<sup>er</sup> vice-président du Grand Conseil Bernhard Altermatt ainsi que de l'ancienne syndique de Villars-sur-Glâne et membre de la Constituante Erika Schnyder et de M<sup>e</sup> Alexandre Papaux, a conforté la conviction que l'avant-projet présenté est bâclé, contraire aux dispositions linguistiques de notre Constitution et peu respectueux des réalités linguistiques des 119 communes fribourgeoises.

**P**our rappel, la Suisse compte plus de 2000 communes. Seules trois d'entre elles sont officiellement bilingues français-allemand : Bienne/Biel et Evillard/Leubringen dans le canton de Berne (334 communes actuellement) ainsi que Courtepin, unique commune

---

<sup>1</sup> Détermination du 29 octobre 2025 et l'avis de droit de l'ancien juge cantonal Alexandre Papaux, disponibles en ligne sous : <https://crpf.ch/documentation/>

fribourgeoise officiellement bilingue par le jeu de fusions. La rareté de ces exceptions découle logiquement de **l'application d'un des principes fondamentaux de notre fédéralisme, soit celui de la territorialité des langues**, que l'on peut résumer comme suit : « *Une langue officielle par commune* » afin de garantir la paix des langues dans un pays plurilingue. **Le canton bilingue de Fribourg est le premier canton suisse à avoir expressément inscrit ce principe** dans sa Constitution dès 1990, inscription confirmée dans sa nouvelle Constitution du 16 mai 2004, ce qui lui donne un poids particulier. Ce principe a été repris dans la Constitution fédérale de 1999, à son article 70 al. 2 dans la teneur suivante : [Les cantons] « *veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues* ».

**L**es citoyennes et citoyens de notre canton sont en droit d'attendre de nos autorités qu'elles respectent scrupuleusement ces exigences dans ses projets législatifs et qu'elles soient rigoureuses dans leur information<sup>2</sup>. Pour éviter toute confusion - que vous entretenez, hélas ! - il convient d'insister sur le fait que **le respect du principe de la territorialité des langues n'empêche aucunement le développement des méthodes d'apprentissage des langues à l'école**. Ce dernier domaine relève du plurilinguisme individuel et de l'Instruction publique. Il ne concerne pas l'emploi, dans le domaine public, d'une langue officielle par les autorités communales.

**V**otre avant-projet risque de **raviver des conflits linguistiques qui n'existent plus dans notre canton depuis plus de 30 ans**. Méprisant la réalité linguistique quotidienne toujours plus cosmopolite des communes fribourgeoises ainsi que leurs pratiques intelligentes et peu coûteuses en la matière, il est de nature à **modifier artificiellement, et aux frais des autorités communales, le statut linguistique d'une douzaine de communes**, du district francophone de la Sarine, de celui, bilingue, du Lac et du district germanophone de la Singine (Tentlingen). Cela n'est pas admissible, d'autant qu'à moyen terme – une dizaine d'années – le nombre de communes concernées va probablement doubler.

**A**insi, vous proposez la création d'une « zone<sup>3</sup> » de communes bilingues, un « bandeau » que vous qualifiez de « *naturel, logique* ». Face au public<sup>2</sup>, vous niez **une volonté de germanisation<sup>4</sup>** pourtant évidente depuis plusieurs décennies **lorsque l'on parle de langue officielle<sup>5</sup>**. Concrètement, il s'agirait de rendre, par exemple, la langue allemande également officielle sur le territoire de communes romandes telles que Fribourg, Villars-sur-Glâne,

<sup>2</sup> Conformément aux exigences de la *Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf)*

<sup>3</sup> Débat public du 3 mars 2026 dans la grande salle du Werkhof, à Fribourg

<sup>4</sup> Par *germanisation* nous entendons l'extension de l'allemand comme deuxième langue officielle sur des territoires de communes officiellement de langue française (nous pensons à la fusion des communes francophones de Chandossel, Pensier, Villarepos, Barberêche et Courtepin auxquelles a été intégrée la commune alémanique de Courtaman) ou encore l'exigence généralisée de la connaissance de la langue allemande imposée à l'ensemble du personnel d'une commune officiellement de langue française (par exemple la Ville de Fribourg).

<sup>5</sup> Si la population de langue allemande dans le canton de Fribourg, principalement en ville de Fribourg, a diminué depuis 1970 (actuellement 14,3% en ville de Fribourg), la langue allemande comme langue co-officielle s'est imposée dans 5 communes notamment par le jeu de fusion (cf. note 2)

Granges-Paccot, Marly, etc. qui faisaient partie du projet d'un Grand-Fribourg bilingue que vous souteniez à l'époque. Or, vous n'êtes pas sans savoir que ce projet a été sèchement rejeté en septembre 2021 par la population du périmètre concerné. **On ne peut ignorer le résultat de ce vote en revenant à la charge par la présentation d'un projet contraire à la Constitution et à la réalité linguistique des communes.**

**Q**ue dit précisément notre Constitution cantonale ? En premier lieu, elle confirme le principe de la territorialité « *Une commune, une langue*<sup>6</sup> » (art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale de 2004, ci-après : Cst FR). Elle n'admet la reconnaissance d'une deuxième langue officielle communale qu'en présence d'une « **minorité linguistique autochtone importante** » (art. 6 al. 3 Cst FR). Pour les experts<sup>7</sup>, **cette minorité doit représenter 30 à 35 % au moins de la population résidente**. Ce pourcentage s'explique facilement : **la reconnaissance d'une deuxième langue officielle modifie son identité**. Elle implique des droits égaux pour les deux communautés, avec toutes les conséquences juridiques et financières que cela entraîne. **Si le pourcentage de cette minorité n'est pas important** (soit moins de 30-35%) mais significatif, notamment du point de vue historique, il est possible déjà actuellement de lui accorder des facilités en matière administrative ou en matière scolaire sans reconnaître une deuxième langue officielle. **C'est ainsi que les communes « prennent en considération les minorités linguistiques autochtones » (au sens de l'article 6 al. 2 in fine Cst FR). Cette pratique peu coûteuse existe, à entière satisfaction, dans plusieurs communes**. Des aides linguistiques, en application d'un plurilinguisme convivial, sont également données aux personnes parlant des langues étrangères (portugais, espagnol, serbe, turc, etc.) par la traduction de documents officiels dans certains domaines (contrôle des habitants, aides sociales, etc.)

**O**r, de manière totalement arbitraire et sans exemple connu dans le monde pour des minorités non menacées de disparition, **vous proposez de considérer comme importante une minorité qui ne représente que 10 % de la population communale (article 8 al. 2 let. a de l'avant-projet) et ceci par un mode de calcul peu fiable**. Concrètement, cela signifie que la langue de 10% de la population doit avoir le même poids que celle parlée par 90% des habitants d'une commune. **Plus précisément, déjà en présence dans une commune de 10% de locuteurs d'une des langues officielles du canton, celle-ci pourrait être reconnue comme co-officielle avec la langue parlée par 90% de la population locale si une majorité simple des votants (50% des votes + 1, cf. article 10 de l'avant-projet) le décide. En cas de vote positif, les deux langues officielles, indépendamment des connaissances linguistiques réelles des citoyennes et citoyens, auraient alors les mêmes**

<sup>6</sup> Voir par exemple « *Les langues du pouvoir* », Kübler, Kobel, Zwicky : « ...le principe de territorialité des langues, selon lequel il ne peut y avoir qu'une seule langue officielle dans un territoire donné » ou encore, Université de Zurich, prof. Stojanovic,

<https://www.zora.uzh.ch/entities/publication/999d1dbd-051e-4c37-8431-0dea6e4efb15>

<sup>7</sup> Cf. notamment les résultats de la Commission présidée par le Conseiller d'État Urs Schwaller, en présence du Professeur Voyame (1992) et la proposition des Constituants Jean Baeriswyl, Alain Berset, Cédric Bossart, Denis Boivin, Denis Chassot, Nicolas Grand, William Grandmaison, Isabelle Joye, Nicole Lehner-Gigon, Christian Levrat, Claude Schenker et Claude Schorderet lors des débats sur la révision de la Constitution cantonale (2003-2004).

droits et le même traitement dans toute l'organisation communale (y compris dans l'engagement du personnel administratif), dans toutes les communications, au cours des débats des autorités politiques communales, lors de l'installation des signalisations, dans l'offre scolaire, etc. De plus, vous imaginez un « *principe historique*<sup>8</sup> » irrédentiste selon lequel *l'histoire* d'une commune lui permettrait d'être officiellement bilingue **indépendamment du pourcentage de la minorité**, donc même en l'absence de toute minorité (article 8 al. 2 let. b de l'avant-projet) ! **C'est une voie ouverte principalement à la germanisation du Fribourg romand, sans considération de l'évolution linguistique et démographique de nos communes ! A plus ou moins court terme, un même chamboulement menace les communes germanophones à la frontière des langues.**

**N**on seulement vous mettez sur le dos des communes la charge financière d'un changement de statut linguistique coûteux (la participation de l'État est non seulement unique mais symbolique), mais encore vous laissez celles-ci régler seules les tensions linguistiques qu'un vote serré, dépendant de majorités de circonstance, peut, par exemple, entraîner (il suffit d'une majorité simple). Comme l'ont exprimé tous les experts consultés par le Conseil d'État depuis 1992, **il est dangereux « d'accorder un pouvoir de décision aux communes en ce domaine qui intéresse l'équilibre linguistique de tout le canton »<sup>9</sup> et qui dépasse largement le cadre strict de la commune.** On pense notamment à l'organisation des tribunaux et à la fixation de la langue judiciaire, à la composition linguistique des cercles scolaires et à la législation sur le Registre foncier. En outre, comme l'a opportunément rappelé le Service de législation dans ses observations<sup>10</sup> **l'autonomie communale n'est pas illimitée et doit toujours s'exercer dans le respect des lois et de la Constitution.** « Or, la Constitution fribourgeoise (...) a clairement voulu poser une limite à l'autonomie communale en matière de choix d'une seconde langue officielle ».<sup>11</sup>

**P**ar des propos créant la confusion, vous justifiez cette série d'atteintes au principe de la territorialité des langues pourtant inscrit dans la Constitution fribourgeoise en proclamant *urbi et orbi* que tout ce qui est bilingue est *atout, enrichissement, soutien à la cohésion*<sup>8</sup>. Cette appréciation est évidente lorsque l'on parle du plurilinguisme individuel ou personnel ; elle n'est pas admissible lorsqu'il s'agit de la langue officielle des autorités communales, c'est-à-dire de la détermination des langues officielles dans l'espace public et le respect des territoires linguistiques traditionnels de notre Suisse plurilingue. **En distillant la confusion entre langues officielles des autorités cantonales et langues officielles des autorités communales, voire des districts, en mélangeant jusque dans le titre de votre projet la détermination des langues officielles des subdivisions administratives du canton et le développement de l'apprentissage des langues (promotion du bi-plurilinguisme individuel), votre discours fausse le véritable débat. Il ne s'agit pas par la**

<sup>8</sup> Débat public du 3 mars 2026 dans la grande salle du Werkhof à Fribourg

<sup>9</sup> Rapport Schwaller, op.cit., n° 25-26, pp. 19-20

<sup>10</sup> Observations du 30 novembre 2025, p. 2.

<sup>11</sup> Observations du 30 novembre 2025, p. 10

**nouvelle loi d'« être fier d'être bilingue » mais fier de respecter la répartition territoriale traditionnelle des langues officielles de notre canton !**

**I**l n'est pas établi qu'une deuxième langue officielle communale favorise le bilinguisme des personnes. Autrement dit: « *Le bilinguisme institutionnel n'entraîne (...) pas automatiquement le bilinguisme individuel* »<sup>12</sup>. Dans une commune offrant le choix entre deux langues officielles, les citoyens n'ont pas de raison d'apprendre les deux, puisqu'ils disposent de services dans leur propre langue ! **De même, contrairement à ce que vous affirmez aussi à l'envi, il n'existe aucun rapport scientifique<sup>13</sup> attestant que le bilinguisme des communes – deux langues officielles – est un atout ou un enrichissement pour le secteur économique.** *L'Institut de plurilinguisme* parle autant d'avantages que de désavantages<sup>12</sup>. Même la ville de Bienne admet ne pas pouvoir évaluer l'impact réel de son bilinguisme officiel sur le choix des entreprises de s'implanter sur son territoire.

Vous n'hésitez pas non plus à induire le public en erreur lorsque vous affirmez que les communes bilingues « *n'auront pas l'obligation de traduire le nom de toutes les routes, rues et toute leur signalétique intérieure ou extérieure* »<sup>14</sup>. **La simple lecture du rapport du Service législation (SLeg)<sup>15</sup> et de celui du Service juridique de la Ville de Fribourg confirme au contraire que l'égalité de toute la signalétique peut être revendiquée dans toutes les communes officiellement bilingues<sup>16</sup>.**

Pour soutenir le bilinguisme des communes, vous prétendez que « *Si on a pu accueillir Liebherr, (...) si on va accueillir Rolex, c'est aussi parce qu'on a ce positionnement bilingue (...)* »<sup>17</sup>. Or, force est de constater que les prestigieuses entreprises Liebherr et Rolex se sont implantées à Bulle, en zone clairement francophone, bien loin de Courtepin, l'unique commune bilingue du canton ! A l'évidence, **c'est un éventuel plurilinguisme individuel qui dicte le choix du personnel d'une entreprise, notamment multinationale, et non la langue officielle des autorités communales locales.**

**Q**uant au risque que le bilinguisme officiel des organes communaux favorise l'émergence d'une élite bilingue, vous le balayez d'un revers de main en évoquant, lors des débats, des conseillers d'État « *qui ne sont pas des parfaits bilingues, et qui ne sont même pas du tout bilingues* »<sup>18</sup>. **Encore une fois, vous mélangez la langue officielle des autorités cantonales qui disposent d'une infrastructure leur permettant de fonctionner dans les deux langues du canton et les autorités communales qui disposent, dans l'exercice de leurs tâches, de moyens modestes.**

<sup>12</sup> Rapport de l'Institut de plurilinguisme, p. 88

<sup>13</sup> Professeur Peter Hänni, conférence du 30.5.2001 à l'époque des travaux de la Constituante

<sup>14</sup> Rapport intermédiaire p.54

<sup>15</sup> Observations du 30 novembre 2025 adressées à la DIAF, p.5

<sup>16</sup> Rapport du 10 janvier 2018 relatifs à une deuxième langue officielle en ville de Fribourg

<sup>17</sup> Débat public du 3 mars 2026 dans la grande salle du Werkhof à Fribourg

<sup>18</sup> Débat public du 3 mars 2026 dans la grande salle du Werkhof à Fribourg

Les communes sont les entités administratives les plus proches des citoyennes et citoyens et à ce titre elles sont confrontées à une grande diversité de langues, y compris non nationales (certaines communes ont une population étrangère de près de 40% de leur population). **Les communes doivent dès lors fonctionner, comme c'est le cas actuellement, dans une langue officielle qui rassemble et intègre leurs habitantes et habitants, et leur permet de participer pleinement à la vie sociale et politique communale, tout en mettant en place des facilités linguistiques favorisant l'intégration des allophones sans coûts importants.** La reconnaissance artificielle d'une deuxième langue officielle est de nature à favoriser une élite bilingue aux postes clés de la commune sans considération de la sensibilité et de la culture locale de la majorité de la population.

**T**oute modification artificielle et délibérée des frontières linguistiques sera source de tensions aussi inutiles que dangereuses. Sous cet angle, votre avant-projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme est inacceptable. Comme cela ressort clairement de la procédure de consultation, il doit être remanié en profondeur avant d'être soumis au Grand Conseil.

Veillez croire, Monsieur le Conseiller d'État, à notre considération respectueuse.

**Au nom de la Communauté Romande du Pays de Fribourg**

Le Président :

Antoine Geinoz

*Copie aux autres membres du Conseil d'Etat*