

Le Projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme du 30 juin 2026

De quoi parle-t-on?

Alexandre Papaux

Dr en droit, avocat et ancien juge cantonal

Fribourg, le 25 août 2026

Plan

- I. De quoi parle-t-on?
- II. Le principe fondamental de la territorialité en Suisse
- III. Les langues officielles des communes du canton de Fribourg et de la Suisse
- IV. Objet du Projet de loi
- V. Domaines d'application du Projet de loi et conséquences pour les communes
- VI. Les points du Projet de loi qui posent problèmes
- VII. Les limites de l'autonomie communale
- VIII. Mes constatations
- IX. Pour ouvrir le débat. **Documentation à disposition**

I. De quoi parle-t-on ?

Politique linguistique: intervention de l'État sur le statut d'une langue

Langue officielle = langue **exclusive** de l'État qui donne des droits sur un territoire déterminé = **langue juridique** = **langue qui rassemble**

Ses domaines d'application: administration (fonctionnement et communication), **gouvernance** (organes politiques), **organisation scolaire**, **organisation judiciaire** et **langue de la procédure**, **signalisation**, **identité visuelle**

Jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 IV 34 consid. 2a): « [...], il n'existe en principe aucun droit à communiquer avec les autorités dans une autre langue que la langue officielle. **Celle-ci est elle-même liée au principe de la territorialité**, au sens où elle correspond normalement à la langue qui est parlée dans le territoire concerné. »

I. De quoi parle-t-on ?

Minorité linguistique:

- **issue de la migration** : la langue de cette minorité ne peut pas être officielle
- **autochtone** (*angestammte sprachliche Minderheit*) lorsqu'elle a un **enracinement historique** dans un canton ou une subdivision administrative cantonale (ex. commune) et qu'elle est constituée d'un **nombre non négligeable** de locuteurs/trices = **minorité linguistique particulière**

En application du principe de la territorialité, la langue d'une minorité linguistique autochtone, en principe, ne peut pas être officielle mais l'État peut accorder, sur son territoire, certaines facilités aux locuteurs/trices de cette langue (cursus scolaire, traduction de certains actes officiels, procédure judiciaire dans sa langue).

Exceptions? ex. Bienne (48/52)

I. De quoi parle-t-on ?

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 (extraits)

Art. 70 Langues

¹ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

² Les cantons déterminent leurs langues officielles. **Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.**

I. De quoi parle-t-on ?

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

Art. 6 Langues

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

² Leur utilisation est réglée dans le respect du **principe de la territorialité** : l'Etat 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'Etat] ... **encourage le bilinguisme [individuel, travaux Constituant].**

I. De quoi parle-t-on ?

Caractéristiques de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

1. **Le principe de la territorialité: un poids particulier** en droit constitutionnel fribourgeois (inscription dès 1990 et repris en 2004, *unique en Suisse*, jurisprudence du TF)
2. **Différence de nature entre la protection d'une minorité linguistique autochtone (facilités) et une minorité linguistique autochtone importante qui peut accéder à l'égalité institutionnelle** (2 langues officielles à égalité de droits) cf. les travaux du Constituant, les 30% dispositions transitoires
3. **Nécessité d'une loi d'application ?**

I. De quoi parle-t-on ?

Exemple d'une Constitution cantonale ayant deux langues officielles : Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993

Art. 6 *Langues*

¹ Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne.

² Les langues officielles sont *

- a* le français dans la région administrative du Jura bernois,
- b* le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne,
- c* l'allemand dans les autres régions administratives ainsi que dans l'arrondissement administratif du Seeland.

³ Les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont *

- a* le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard,
- b* l'allemand dans les autres communes.

⁴ Le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton.

⁵ Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

II. Le principe fondamental de la territorialité en Suisse

« Le principe de territorialité 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. » Prof. Jacques DUBEY

Obligation de l'Etat et des communes

1. de **ne pas déplacer artificiellement les frontières linguistique** pour des motifs économiques, politiques ou partisans. But: maintien quadrilinguisme, paix des langues et intégration sociale et civique.
2. de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones **en veillant à ce qu'elles ne soient ni réprimées, ni négligées + Mesures d'intégration. Le français et l'allemand ne sont pas des langues menacées dans le canton de Fribourg**

III. Les langues officielles des communes du canton de Fribourg et de Suisse

Sur les 119 communes fribourgeoises (état : 2025), *dont les tailles varient fortement*

- 118 reconnaissent une seule langue officielle soit le français pour 93 communes et l'allemand pour 25 communes,
- la commune de Courtepin (74/26) seule commune fribourgeoise officiellement bilingue depuis sa fusion avec Courtaman en 2003, puis Barberêche, Villarepos et Wallenried en 2017.
- Cas particuliers: Courgevau (44/56) et Fribourg (86,5/13,5, 79/21)
- Les communes germanophones de Jaun, Tentligen, Sankt-Ursen et Giffers ont une minorité autochtone francophone se situant entre 18 et 25% de la population locale.

III. Les langues officielles des communes du canton de Fribourg et de Suisse (suite)

L'unilinguisme officiel marqué au niveau des communes suisses :

- sur les 2'110 communes de Suisse (1.1.2026), 3 sont bilingues français-allemand soit Bienne/Biel et Evilard /Leutenberg (canton de Berne; 334 communes et Courtepin (canton de Fribourg; 119 communes).

Principe: une commune une langue; l'exception: le bilinguisme institutionnel. Manifestement aucune influence sur les compétences linguistiques individuels des Suisses (9,1 millions)

26 cantons/4 plurilingues **VS: 122 communes, aucune bilingue**

III. Les langues officielles des communes du canton de Fribourg et de Suisse (suite)

Quelques remarques pour le canton de Fribourg

Selon le Service cantonal de la statistique du canton de Fribourg, **seuls 5,1% des Fribourgeois-es sont individuellement bilingues français-allemand/suisse-allemand** (relevé structurel 2016-2020).

La croissance démographique du canton est **due essentiellement à l'immigration étrangère** dont la principale communauté est d'origine portugaise.

La communauté germanophone est en baisse constante ces 50 dernières années, sans être une langue menacée (ex. Romanche et italien dans les Grisons).

III. Les langues officielles des communes du canton de Fribourg et de Suisse (suite)

Quelques remarques pour le canton de Fribourg

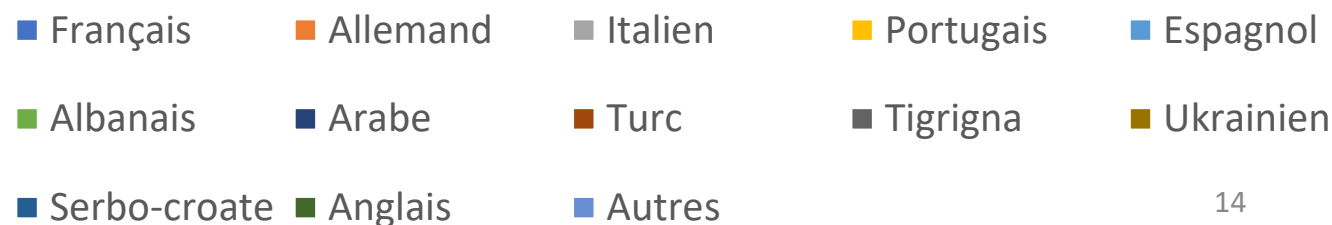
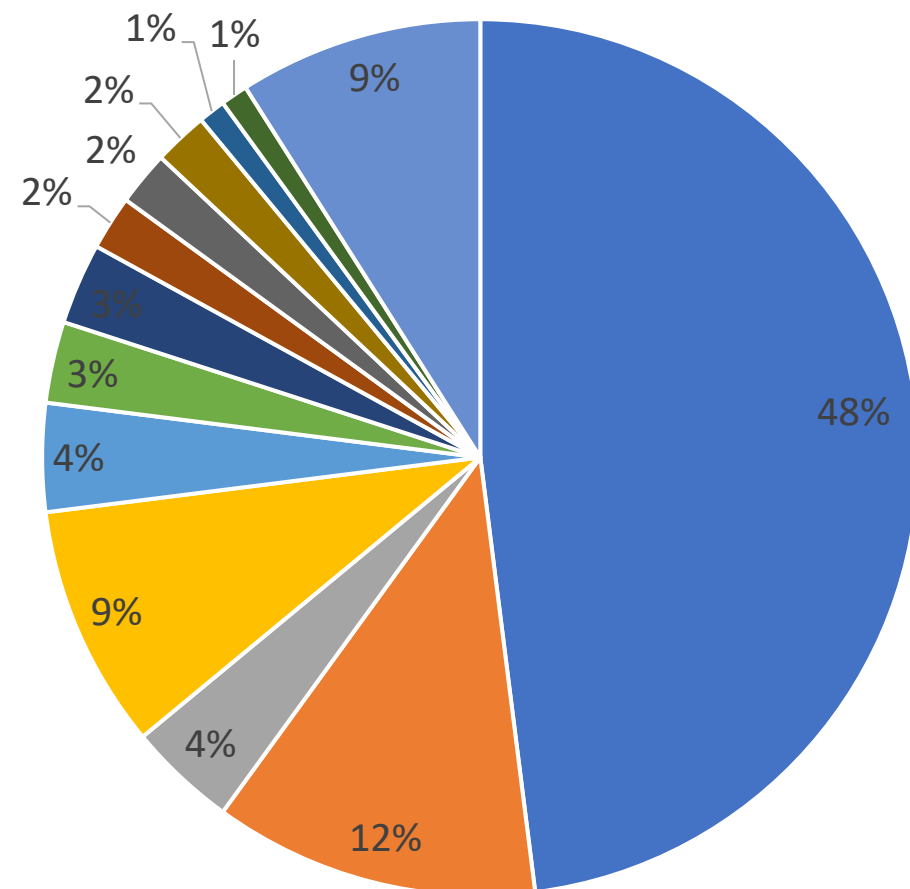


III. Les langues officielles des communes du canton de Fribourg et de Suisse (suite)

Exemple de la commune de Fribourg

Source: Rapport de gestion 2024

Langues maternelles des habitants



Pourquoi cette longue introduction?

La réflexion du juriste commence là où finit celle de l'historien, du politologue, du sociolinguiste et autres spécialistes.

«Le droit ne décrit pas, ni ne prédit: il prescrit» (Pierre Foucher) en se calquant sur la réalité linguistique concrète et l'évolution des communautés linguistiques. Du point de vue du juriste, les langues ne sont pas égales (langues officielles, minoritaires etc.).

Le droit des langues n'est pas au service du marketing, d'un hypothétique développement économique ou d'une idéologie mais doit respecter la politique linguistique définie par les textes constitutionnels et les principes du droit des langues en Suisse au service de notre quadrilinguisme et de l'intégration sociale.

IV. Objet du Projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme (LLOPB)

1. Ce projet de loi concerne la **gestion des langues officielles** (le français et l'allemand) dans le canton de Fribourg.
2. **Accueil mitigé**, présentation dans la précipitation (ass.communes; Sleg).
3. **Ce projet de loi, premier du canton, concerne les langues officielles** des collectivités publiques cantonales et communales ainsi que des districts.
4. **Ce projet de loi ne concerne pas** l'apprentissage et l'enseignement des langues, ni la promotion du bilinguisme individuel en tant que tel (art. 6 al. 4 Cst/FR; *cpdt Journée du bilinguisme*) mais le statut officiel ou non d'une langue.
5. **Territorialité dans le domaine public, liberté de la langue dans les relations privées.**
6. Ce projet est la loi d'application de la Constitution cantonale de 2004.

IV. Objet du Projet de loi sur les langues officielles et la promotion du bilinguisme (LLOPB) (suite)

Cette loi est importante pour :

- les communes francophones et germanophones du canton (statut linguistique, identité culturelle, charge financière)
- les personnes de langue maternelle étrangère (permis C: art. 48 al. 1 lettre b Cst/FR)
- la stabilité et le maintien de la paix des langues telles qu'elles existent depuis plus de 30 ans (révision de 1990). Les communes n'ont pas attendu la loi (bilinguisme convivial et pragmatique)

V. Rappel – Domaines d'application du Projet de loi et conséquences pour les communes

Administration : langue de fonctionnement de toute l'administration et de communication publique, langue d'engagement des fonctionnaires, signalisations, affichage, identité visuelle, noms de rues, signalisation dans les transports publics etc.

Gouvernance : langue des organes politiques (exécutif et législatif, commissions et de l'exercice des droits politiques

Organisation scolaire, organisation judiciaire et langue de la procédure (administrative et civile notamment), langue des registres publics, langue des associations de communes, langue de la nouvelle commune en cas de fusion de communes

V. Rappel – Domaines d'application du Projet de loi et conséquences pour les communes (suite)

→ Bilinguisme institutionnel

Administration : Acte politique et identitaire important de nature institutionnel

Conséquences sur les coûts de fonctionnement supérieurs à un unilinguisme officiel

Conséquences importantes qui dépassent le strict cadre de la commune concernée (ex- cercles scolaires)

Conséquences sur la participation active à la vie communale, y compris politique des citoyennes et citoyens non bilingues (**cas des droits politiques des permis C**)

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème

- **Art. 8 al. 2** : définition d'une minorité linguistique autochtone importante
- **Art. 9** : système de détermination de la proportion d'une communauté linguistique
- **Art. 10 al. 2** : reconnaissance d'une deuxième langue officielle à la majorité simple
- **Art. 14 al. 2** : la ou les langues officielles en cas de fusion de communes, notamment de tailles différentes
- **Art. 20 al. 1** : exception pour les communes officiellement unilingues (118 actuellement)
- **Langue officielle**: langue standard

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

Exigence de la Constitution pour une deuxième langue officielle
« **Minorité linguistique autochtone importante** »

Selon...	Minorité	Depuis... Stabilité	En réalité	Contiguïté territoriale	Historique (autochtone)	Importante (au min. 25 %)
...les experts	30 %	20 ans	25-35 %	Oui	Oui	Oui
...art. 20 LLOPB	Au moins 1 pers.	0 an	Au moins 1 pers.	Non	Non	Non
...art. 8, al.2 a LLOPB	>10 % Unique au monde	25 ans	0-10 % (OFS)	Oui	Oui	Non
...art. 8, al.2 b LLOPB	Au moins 1pers. Reflet	50 ans	Au moins 1 pers.	Oui	Oui	Non (REFLET)

- Le taux de 10 % peut être réduit jusqu'à 0 % en présence de bilingues (comptés à double)
- Lorsque la loi exige une présence indéterminée, nous avons retenu 1 %

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

1. Le taux de 10% ou le reflet d'une pratique historique . **Contigüité +**

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

¹ [...]

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**

b) l'utilisation sur le territoire concerné de cette langue officielle est le reflet d'une pratique historique, stable depuis les 50 dernières années.

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

2. La généralisation du bilinguisme institutionnel

Art. 20 Collectivités publiques dont les langues officielles sont le français ou l'allemand - **Exceptions**

¹ Dans les communes dont la langue officielle est le français **ou** l'allemand, la législation communale peut déroger à l'article 19 al. 2 et autoriser l'usage de l'autre langue pour prendre en compte la minorité linguistique.

² [...]

Art. 19 Collectivités publiques dont les langues officielles sont le français ou l'allemand – Principes généraux

¹ [...]

² Les membres des organes des collectivités publiques dont la langue officielle est le français ou l'allemand s'expriment dans cette langue lors des délibérations.

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

→ Les articles 8 et 20 ne respectent ni la territorialité des langues ni la volonté du Constituant.

Rappel de l'art. 6 al. 2 et 3 Cst/FR)

Art. 6 Langues

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

² Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité: l'Etat 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.

Architecture à trois étages

Territorialité: le Principe

puis prise en considération des minorités linguistiques autochtones (facilités),

puis *exception* pour minorité autochtone importante contiguë : deux langues officielles

- Passage d'un **modèle cumulatif et territorial (autochtone+pourcentage conséquent +contiguïté+ stabilité)** à un modèle **démographique faible ou historique et flou + contiguïté+ stabilité**.
- Déclenchement de la procédure sur critères des 10% ou reflet pas conforme à la constitution
- **Limite de l'autonomie communale : les prémisses doivent être conformes à la Constitution**

Architecture à trois étages (suite)

- **Le véritable enjeu** est de savoir à **quelles conditions une minorité linguistique autochtone** passe du statut de **minorité protégée** dans un territoire à celui de **communauté ayant droit à l'égalité de traitement** institutionnelle avec la communauté majoritaire.
- Cela revient à distinguer le **bilinguisme convivial, pragmatique et institutionnel** ce qu'a fait le **Constituant** et ce que ne fait pas le **Projet de loi**.
- Un seuil qui permet de **qualifier d'important une minorité de 10% (critère unique au monde pour des langues nullement menacées)** risque de **supprimer la distinction** voulue par le **Constituant** **entre le régime de protection** d'une minorité linguistique **autochtone** et celui d'une minorité linguistique **autochtone importante** ayant droit à l'égalité institutionnelle.

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

3. Détermination du pourcentage d'une minorité autochtone (art. 9) **Peu fiable, par sondage, grosse marge d'erreur, plusieurs langues par personnes**

Art. 9 Communes – Détermination de la proportion d'une communauté linguistique

¹ Le nombre de membres d'une communauté linguistique est déterminé sur la base des données provenant du recensement fédéral décennal pour les années allant de 1970 à 2000, puis du relevé structurel groupé sur cinq ans à partir de 2011.

² N'est prise en compte que la population résidente permanente qui a pour langue principale au moins l'une des deux langues officielles. La valeur centrale de l'estimation calculée fait office de valeur de référence.

³ Le Service en charge de la statistique ⁷⁾ est compétent pour livrer les données requises.

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

4. Vote communal (si demandé) à la majorité simple **et non qualifiée** (art. 10)

Art. 10 Communes – Introduction d'une seconde langue officielle

¹ Dans les communes qui remplissent les conditions énumérées à l'article 8, l'introduction d'une seconde langue officielle peut être soumise au scrutin populaire à la demande de l'assemblée communale sur l'initiative d'un citoyen ou d'une citoyenne, à la demande du conseil général sur l'initiative d'un de ses membres, sur décision du conseil communal ou à la demande du dixième des citoyens et citoyennes actifs.

² La seconde langue officielle de la commune soumise à votation est considérée comme adoptée lorsqu'elle a été acceptée par la majorité des personnes participant au scrutin.

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

5. Fusion de communes de langues différentes (art. 14 al. 2) notamment de tailles différentes ex. Pierrafortscha F + Tinterin A = bilingue ?

Art. 14 Fusion de communes

² En cas de fusion de communes comprenant des communes de langues officielles différentes ou qui comptent deux langues officielles, la commune fusionnée compte deux langues officielles. La convention de fusion peut toutefois prévoir une seule langue officielle. Son approbation requiert alors une majorité qualifiée des deux tiers des personnes participant au scrutin dans chacune des communes concernées.

VI. Les points du Projet de loi qui posent problème (suite)

6. Les langues officielles dans leur forme standard

Sur le modèle de l'art. 5 al. 2 de la Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistique (Loi sur les langues, LLC) le projet cantonal doit être compléter par une disposition indiquant les langues officielles s'étendent dans leur forme standard.

VII. Les limites de l'autonomie communale. Les prémisses doivent respecter la Cst avant d'être soumis au vote. Pas d'effet «guérisseur»

Art. 129 Communes – Rôle et statut

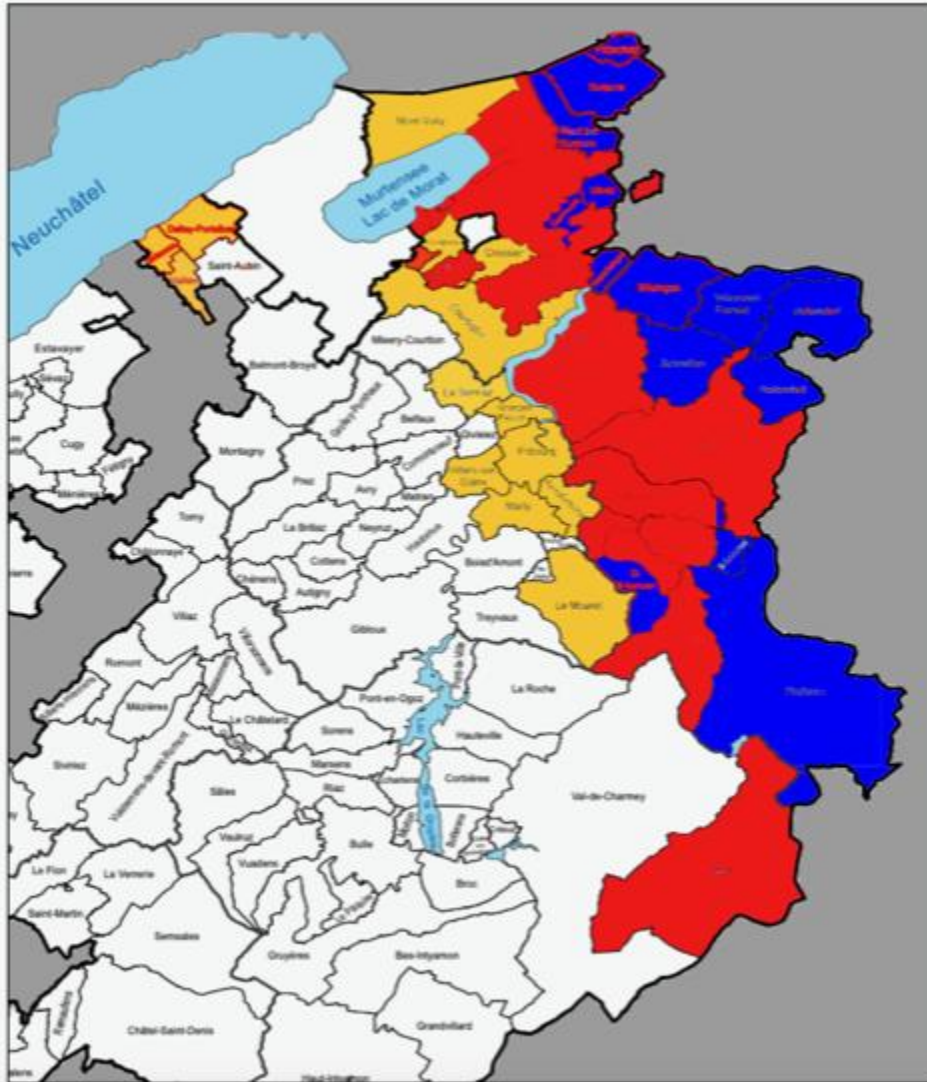
¹ Les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.

² 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.

VIII. Mes constatations

1. Le Projet de loi est contraire à la Constitution.
2. Le Projet de loi est dangereux pour l'équilibre linguistique du canton.
3. Le Projet de loi est contraire aux intérêts des communes, autant francophones qu'alémaniques.
4. Le Projet de loi est bâclé; il a été fait sans avoir examiné les pratiques des communes et sans avoir consulté des experts en droit constitutionnel.
5. Motivations purement économiques et slogan populiste/électoraliste, confusion entretenue entre le bilinguisme individuel et le bilinguisme institutionnel: 1^{er} loi sur les langues en Suisse romande.

IX. Pour ouvrir le débat



DÈS 2036, UNE VINGTAINE DE COMMUNES BILINGUES ?

	Allemand 2011-2015 %	Allemand 2016-2020 %		Français 2011-2015 %	Français 2016-2020 %
<u>Courgevaux</u>	58,4	56,2	<u>Tentlingen</u>	26,9	25,6
Mont-Vully	38,3	38,3	<u>Meyriez</u>	19,7	23,5
Cressier (FR)	38,5	37,7	<u>Murten</u>	17,2	20,1
<u>Pierrafortscha</u>	11,0	26,4	<u>Grengr</u>	11,8	40,3
Fribourg	23,6	21,0	<u>Jaun</u>	18,7	20,4
Marly*	20,6	17,7	<u>Giffers*</u>	21,9	18,0
Granges-Paccot	15,3	14,5	<u>St. Ursen</u>	15,6	17,8
<u>Villars-sur Glâne*</u>	13,5	13,5	<u>Muntelier</u>	14,8	14,4
Le Mouret	12,7	11,1	<u>Gurmels</u>	11,8	13,5
<u>La Sonnaz**</u>	11,6	10,0	<u>Rechthalten</u>	11,8	13,2
<u>Delley-Portalban*</u>	16,5	19,4	<u>Düdingen</u>	13,2	12,8
<u>Gletterens*</u>	29,9	15,9	<u>Tafers</u>	11,8	12,4
<u>Vallon*</u>	14,5	11,9	<u>Plasselb</u>	11,8	10,8
<u>Courtepin</u>	27,7	26,0			

Les dix communes concernées par le projet

Sur les 10 communes qui pourraient actuellement répondre au critère des 10% **et** à celui de la contiguïté

- **2 peuvent être admises comme institutionnellement bilingues** (Courtepin déjà officiellement bilingue par le jeu de fusions [26% germanophones ci-après : G/74 % francophones, ci-après : F] et Courgevaux, 56% G/44% F cf. art.34 du Projet).
- Sur les **8 communes restantes** (parmi les 119 du canton):
 - **2 ont moins de 600 habitants** (Meyriez 569 habitants [76.5% G/23.5% F] dans le district du Lac et Pierraforscha : 148 habitants [26.4% G/73.6% F] dans le district de la Sarine)
 - **et 2 ont entre 1000 et 1'500 habitants** (Tentlingen/Tinterin : 1'382 habitants, 74.4 %G/25.6% F dans le district de la Singine et Cressier ; 1'109 habitants [37.7%/62.3% F] dans le district du Lac),
 - **seules les 4 communes** de Fribourg (39'400 habitants, 13,5% G/86.5% F selon les statistiques communales en 2025), Morat (9'552 habitants [80 % G/20 % F], Granges-Paccot 3'983 habitants [14,5% G/85% F] et Mont-Vully 4'425 habitants, (38.3% G/61.7% F) ont plus de 4'000 habitants environ.

Site intéressant

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>