

Commentaire sur le Projet de LLOPB du 30 juin 2026

Titre.

De quel bilinguisme parle-t-on ? Du bilinguisme institutionnel (langues officielles) si l'on se réfère à l'art. 6 al. 2 et 3 Cst/FR.

Art. 1

La notion de *bilinguisme vécu* est floue et n'a aucun fondement juridique.

Art. 2

al. 1 lettre a : Une précision d'ordre juridique: « ...de régler l'utilisation du français et de l'allemand sur le territoire cantonal dans le respect **du principe de la territorialité des langues et du droit à la liberté de la langue** ».

En effet, le principe de la territorialité est un principe de politique linguistique qui limite le droit d'utiliser la langue de son choix (la liberté de la langue) aux langues officielles (art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale et art. 6 al 1 à 3 de la Constitution cantonale). La liberté de la langue est un droit fondamental (art. 18 de la Constitution fédérale et art. 17 de la Constitution cantonale) dont la portée est notamment réduite à l'usage de la langue officielle dans les rapports de toute personne avec une autorité étatique.

Art. 3

al. 2 : Une précision par rapport au droit à la liberté de la langue : « Elle (la loi) ne s'applique pas aux relations **privées** des personnes entre elles ».

Art. 4

al. 1 lettre a. Comme le précise clairement l'**art. 19** du projet les personnes **doivent** et non pas peuvent s'adresser aux autorités publiques dans la langue officielle. Au sens de la présente loi, on entend par :

a) « langues(s) officielle(s) la ou les langues dans lesquelles les personnes **doivent** s'adresser aux collectivités publiques et dans lesquelles elles sont en droit d'obtenir des réponses. »

f) **NOUVEAU** La langue officielle doit être utilisée dans sa forme standard (et non dans un dialecte de cette langue). On trouve la même disposition au niveau fédéral à l'art. 5 al. 2 de la Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC).

Art. 7

al. 1 La ou les langues officielles des communes **sont** (et non peuvent être) :

Art. 8 Communes- Droit de reconnaître (et non de se doter) deux langues officielles

Modifier l'art. 8 al. 1 et al. 2 lettre a et supprimer l'art. 8 al. 2 lettre b.

al. 1 Une commune peut **reconnaître** (et non se doter) une seconde langue officielle si

al. 2 lettre a . On doit respecter la volonté du législateur (le Constituant) **qui a clairement distingué la prise en considération** par les communes des minorités linguistiques autochtones parlant une des langues officielles du canton (art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale), ceci dans le respect de la territorialité des langues, **et la reconnaissance d'une deuxième langue officielle communale** lorsqu'existe une minorité autochtone communale *importante* (art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale).

Comme l'explique très bien **le Service cantonal de la législation** (Sleg) dans sa détermination du 30 novembre 2025 :

*« Le taux de 10% sur vingt-cinq ans mentionné à l'article 8 al. 2 let. a est objectivement très bas. La question est de savoir si ce taux est ou non conforme à la notion d'« importance » définie par la Constitution. Or, le rapport explicatif écarte tout débat sur le sujet en affirmant simplement que le Conseil d'État n'entend pas accorder une importance démesurée au critère numérique et affirme qu'il convient de faire confiance aux communes et à leur population. **Le problème ne réside cependant pas dans l'importance que le Conseil d'État veut attribuer au critères numérique, mais dans l'importance que la Constitution veut attribuer à cette notion lorsqu'elle parle d'« importance » à l'article 6. [Le rapport explicatif du Conseil d'État, se limite à renvoyer à l'autonomie communale) . Or, l'autonomie communale est (dé-) limitée par les lois et la Constitution et non l'inverse.***

Les bases de calcul utilisées pour déterminer si ce taux de 10% est respecté suscite en outre bien des questions et manque apparemment de précision. » (Détermination du Sleg du 30 novembre 2025, p. 2 ad II. 2 et 3 et p. 11 et 12 ad art. 9).

On peut également citer les réflexions très pertinentes du Service cantonal de la législation au sujet du **statut particulier de la ville de Fribourg, capitale d'un canton bilingue (art. 2 al. 2 Constitution) et chef-lieu d'un important district francophone (art. 18 al. 1 let a Projet) :**

« Si, comme certains l'ont apparemment soutenu, ce taux de 10% a été prévu pour permettre à la commune de Fribourg de se doter de l'allemand comme seconde langue officielle alors même que sa minorité germanophone ne saurait être considérée comme quantitativement importante avec un taux plus élevé, d'autres solutions sont possibles. Il serait en soi possible d'introduire une exception spécifique en faveur de la ville de Fribourg, qui pourrait être justifiée sous l'angle de l'importance par son statut de capitale cantonale et par son histoire » (Détermination du Sleg du 30 novembre 2025, p. 11, par. 4 ad art. 8).

Cette solution élégante a l'avantage de rendre inutile l'al. 8 al. 2 lettre b du projet qui choque par son imprécision (en outre la notion de « reflet » n'est pas juridique) et de créer un statut spécial pour la ville de Fribourg, qui pourrait prévoir le maintien de son statut actuel avec les aménagements déjà octroyés à sa minorité germanophone de 13,5% de la population sans

incidence sur la langue officielle du district de la Sarine (art. 18 al. 1 lettre a du Projet) et sans influence sur les communes qui sont contiguës au chef-lieu du district de la Sarine¹.

En outre, comme l'a déjà relevé relève l'avis de droit de l'avocat et ancien juge cantonal Alexandre Papaux², auteur d'une thèse de doctorat sur le droit des langues, **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.** On peut citer à ce propos les communes de Tentlingen/Tinterin, Sankt-Ursen, et Giffers dont la minorité francophone se situe actuellement entre 18 % et 25% environ. On relèvera également le cas de Jaun, seule commune germanophone du district de la Gruyère dont la minorité francophone représente actuellement environ 20% de sa population.

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%³

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)⁴. Quant au canton des Grisons⁵, il admet certes un pourcentage de 20% mais ceci 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

¹ Etude de l'Institut du plurilinguisme du 31 janvier 2018 sur la ville de Fribourg disponible en ligne sous : https://institut-plurilinguisme.ch/fr/Publications/Allemand_langue_officielle_ville_Fribourg.

² Cf. Pour une analyse complète de la politique linguistique du canton de Fribourg, cf. Alexandre Papaux, Avis de droit du 17 octobre 2025 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, disponible en ligne sous : <https://crpf.ch/documentation/avis-de-droit-du-dr-alexandre-papaux-sur-lavant-projet-de-loi-sur-les-langues>.

³ 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 Courgevaulx, 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 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.

⁴ 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 30 juillet 2026.

⁵ Sur la politique linguistique du canton des Grisons : notamment ; 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 30 juillet 2026 et 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>.

(par ailleurs majoritaire au niveau suisse) soient dans le canton de Fribourg des langues menacées.

L’alinéa 2 let. b doit être supprimé pour encore une autre raison : indépendamment de la création d’un statut particulier pour la ville de Fribourg, l’introduction d’une notion non juridique et floue de « reflet » est non seulement dangereuse mais encore *le découplage entre l’exigence du critère numérique et historique est contraire à la Constitution autrement dit contraire au principe de la territorialité qui exige le cumul du critère numérique et historique ainsi que des autres critères (notamment celui de la contiguïté).*

La suppression de l’al. 2 let b répond aussi aux critiques du Service cantonal de la législation qui s’est exprimé comme suit :

« Parler de pratique historique stable sur deux générations paraît à première vue un peu étonnant. (...). Il faut plutôt 3 à 4 générations pour pouvoir vraiment parler de stabilité et de persistance au-delà des changements sociaux. Et dans le contexte des langues, l’intensification des mouvements de population que l’on connaît depuis déjà un certain temps prend une importance majeure » (Détermination du Sleg du 30 novembre 2025, p. 2 ad II. 4).

L’al. 3 let. b devra être modifié en conséquence.

Art. 9.

La détermination de la proportion des minorités a fait l’objet d’importantes critiques lors de la procédure de consultation en raison de son imprécision. La solution du Service de la législation⁶ d’examiner cette question dans le cadre de la révision de la loi sur la cyberadministration qui autoriserait *la création d’un référentiel cantonal* des personnes, des établissements et des entreprises, qui regroupera l’ensemble des données de contrôle des habitants du canton est intéressante. Ce référentiel comprendra aussi la langue des personnes concernées On obtiendrait ainsi des données plus précises et plus complètes que les relevés structurels de l’OFS.

Art. 10

al. 2 Dans la mesure où un changement du statut linguistique d’une commune par la reconnaissance d’une deuxième langue officielle accorde de nouveaux droits et obligations mais aussi entraîne des conséquences institutionnelles, politiques, sociales et financières importantes qui dépassent le cadre de la commune concernée⁷ **un vote à la majorité qualifiée des 2/3** et non à la majorité simple s’impose. C’est d’ailleurs ce type de majorité qu’exige le projet à l’art. 11 en cas de renonciation à une seconde langue officielle.

Art. 14

al. 2 *En cas de fusion de communes de langues officielles différentes (et notamment lorsqu’elles sont de tailles différentes)* il n’y a pas de raison de ne pas soumettre au vote à la majorité qualifiée, comme à l’art. 10, la fixation du statut linguistique de la nouvelle commune.

⁶ Détermination du Sleg du 30 novembre 2025, p. 11 ad art. 9.

⁷ On pense au statut linguistique des cercles scolaires, à la langue des registres publics, au statut linguistique des aux cercles électoraux voire des districts.

Si une majorité qualifiée n'est pas atteinte, la ou les langues officielles de la commune ayant la population la plus importante déterminera le statut linguistique de la nouvelle commune.

Art. 20

al.1 Cet alinéa viole le principe de la territorialité des langues et les articles 4 al. 1 lettre a et 19 al. 1 du Projet qui impose l'utilisation de la seule langue officielle communale.

Art. 26

Le titre de la Commission doit être modifié (par exemple **Commission des langues officielles**) puisque celle-ci s'occupe autant de la gestion des langues officielles dans le canton, soit de politique linguistique institutionnelle, que de promotion du bilinguisme individuel (Journée du bilinguisme).

al.1 Ajouter : «pour traiter des questions *de gestion des langues officielles du canton* et de promotion du bilinguisme *individuel* »

Art. 32

On doit ajouter notamment *les lois cantonales sur les Registres publics dont les conséquences ne sont pas explicitées non plus dans le Message du Conseil d'Etat. On pense notamment à la Loi sur le registre foncier du 28 février 1986 (art. 47) et à son règlement d'exécution du 9 décembre 1986, en particulier son article 43 qui la teneur suivante :*

Art. 43 Langue des registres (Art. 47 LRF^[40]) – Principe

¹ La langue dans laquelle les registres sont tenus est le français pour

- a) les communes des districts de la Broye, de la Glâne, de la Sarine et de la Veveyse,
- b) les communes du district de la Gruyère, à l'exception de la commune de Jaun, et
- c) les communes suivantes du district du Lac: Barberêche, Bas-Vully, Courgevaux, Courtepin (secteur Courtepin), Cressier, Haut-Vully, Meyriez, Misery-Courtion, Villarepos et Wallenried.

² Cette langue est l'allemand pour

- a) les communes du district de la Singine,
- b) la commune de Jaun, et
- c) les communes du district du Lac, à l'exception des communes et secteurs de commune cités à l'alinéa 1.

On peut regretter que le Conseil d'Etat ne précise pas les conséquences financières concrètes d'un bilinguisme institutionnel pour une commune y compris par exemple sur son organisation scolaire (modification du statut linguistique du cercle scolaire avec nécessité de prévoir un cursus scolaire et une infrastructure dans les deux langues).

apx 30 juillet 2026