

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

1. Nécessité d'une loi d'application de l'art. 6 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 en particulier des alinéas 2 et 3 ainsi que de l'art. 17, sans qu'il y ait urgence:

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 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.

Art. 17 Langue

¹ La liberté de la langue est garantie.

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.

2. Cette loi concerne la gestion des langues officielles (le français et l'allemand) dans le canton en application du principe de la territorialité. Elle concerne les langues officielles des collectivités publiques cantonales et communales. Une comparaison avec la gestion des langues au niveau fédéral n'est pas pertinente.

Cette loi ne concerne pas l'apprentissage et l'enseignement des langues, ni la promotion du bilinguisme individuel en tant que tel mais le statut officiel ou non d'une langue. Cette loi ne concerne pas l'utilisation de la langue de son choix dans les rapports privés.

3. Cette loi est importante tant pour les communes francophones que germanophones du canton. Elle est aussi importante pour les personnes de langue maternelle étrangère¹ qui ont adopté une des langues officielles du canton pour leur intégration et pour celles qui sont titulaires du permis C qui 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).
4. Définition du principe de la territorialité des langues inscrit dans la Constitution fribourgeoise en 1990 et repris dans la Constitution de 2004 :

« 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

¹ Près de 25% de la population fribourgeoise est étrangère Source : Service de la statistique et de la donnée du canton de Fribourg. Certaines communes du district de la Sarine ont une population étrangère plus importante, comme celle de Fribourg (près de 40%) ou de Granges-Paccot (35%).

commune. »² Ce principe est un principe fondamental de la politique linguistique dans notre pays en ce sens qu'il garantit le quadrilinguisme de la Suisse. Il a pour but de protéger les territoires de diffusion de nos 4 langues nationales et ainsi d'assurer la paix des langues. *La langue officielle des communes découle de ce principe : elle permet à la population concernée de s'identifier à elle pour participer pleinement à la vie publique.* Ainsi, la liberté de communiquer dans la langue de son choix est restreinte dans les rapports avec les autorités, notamment communales, à la langue officielle du territoire considéré.

« Dans les rapports avec les autorités [...] il n'existe en principe aucun droit à communiquer [...] 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. »
cf. Arrêts du Tribunal fédéral 136 I 149 consid. 4.3 et 139 I 229.

Cependant, l'État doit assurer que les minorités autochtones *ne soient pas réprimées, opprimées, ou même négligées.* C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les termes « *prennent en considération les minorités linguistiques autochtones* » de l'art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale. Ainsi, une commune officiellement unilingue peut offrir des facilités à une minorité autochtone notamment dans les échanges informels tout en ne reconnaissant qu'une seule langue officielle, soit celle de la majorité de sa population. Cette pratique, conviviale – qui peut s'étendre à des minorités linguistiques non autochtones - et peu coûteuse, existe déjà dans de nombreuses communes de part et d'autre de la Sarine.

Ce n'est que *lorsque la langue d'une minorité autochtone dans une commune est statistiquement et historiquement importante* que celle-ci peut être reconnue comme officielle à égalité de droit avec la langue majoritaire de cette commune (art. 6 al. 3 de la Constitution cantonale). Sous cet angle le bilinguisme officiel actuel de Courtepin suite à des fusions de communes (A : 26%/F : 74%) et selon l'art. 34 du Projet de Courgevaux (A : 56%/F. 44 %) est conforme aux exigences de la Constitution et de la jurisprudence.

5. Le Projet de loi est manifestement contraire à notre Constitution dans la mesure où il favorise artificiellement le déplacement des frontières linguistiques traditionnelles du canton par le jeu de la fixation d'un pourcentage anormalement bas (10%) de la population autochtone minoritaire des communes allié à une procédure qui oublie que l'autonomie communale garantie par l'art. 129 al. 2 de la Constitution cantonale n'existe que « dans les limites du droit cantonal », en l'occurrence des art. 6 al. 2 et 3 de la Constitution cantonale. En effet, *l'État et les communes ont l'obligation 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*

² Jacques DUBEY, Droits fondamentaux, volume II, Bâle, 2018, n°2363, p. 338 et jurisprudence citée.

d'une minorité linguistique autochtone, justifie un assouplissement du principe constitutionnel de la territorialité comme l'a rappelé à maintes reprises la jurisprudence du Tribunal fédéral.

6. Par ailleurs, un changement du statut linguistique d'une commune entraîne des conséquences institutionnelles, politiques, sociales et financières importantes qui dépassent le cadre de la commune concernée (par exemple le statut linguistique des cercles scolaires ; la langue de registres publics ; la langue des cercles électoraux etc.). C'est la raison pour laquelle elles doivent faire l'objet d'une consultation populaire et d'un vote à une majorité qualifiée (par exemple des 2/3), et non simple, compte tenu de ses implications considérables.
7. La définition de la notion de « Minorité linguistique importante. » est le principal enjeu du projet de loi, tout comme la procédure permettant la reconnaissance d'une deuxième langue officielle communale. Comme l'ont voulu les Constituants, il s'agit notamment de *bien distinguer* le traitement accordé à une minorité autochtone au sens de l'art. 6 al. 2 et celui prévu pour une minorité autochtone importante au sens de l'art. 6 al. 3 de notre Constitution cantonale.

Toutes les expertises³ précédant la révision de 2004 optent pour le taux de 30 % pour reconnaître une minorité autochtone comme importante. Il n'est pas soutenable d'exiger d'une commune, grande ou petite⁴, 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%. Le fait que les communes soient libres (sous certaines conditions cependant comme celui de la contiguïté) d'accepter ou non une seconde langue officielle ne change rien au fait *qu'un taux arbitrairement bas de 10% est contraire à la Constitution*. Un tel pourcentage rend inopérante la distinction entre le régime de l'art. 6 al. 2 et celui de l'art. 6 al. 3 de notre Constitution et permet un déplacement artificiel des frontières linguistiques traditionnelles en violation du principe territorial. Au demeurant, le taux de 10% est inconnu de toutes les législations du monde pour des minorités linguistiques autochtones dont la langue, comme le français ou l'allemand, voire le suisse-allemand, *n'est pas menacée*, cette dernière langue - que ce soit dans sa forme standard ou dialectale - étant par ailleurs majoritaire au niveau national.

Enfin, la détermination de la proportion des communautés linguistiques (art. 9 du Projet) pose problème sur la fiabilité des statistiques sur lequel elle est fondée

³ 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>.

⁴ Par exemple le statut linguistique particulier de la ville de Fribourg, chef-lieu de district et capitale du canton (39'400 habitants) ne peut pas être traité de la même manière que le statut linguistique de petites communes comme Pierraforscha (148 habitants) ou Meyriez (569 habitants).

comme l'a soulevé le Service de la législation dans son avis du 30 novembre 2025. Le recours au Référentiel cantonal prévu dans le cadre de la révision de la loi sur la cyberadministration qui rassemblera l'ensemble des données de contrôle des habitants du canton, dont la langue maternelle et la langue de correspondance peut être une solution plus solide.

8. **L'unilinguisme officiel des communes est la règle en application du principe de la territorialité des langues.** En effet, en 2025, sur les 2'110 communes de Suisse, 3 seulement sont bilingues français-allemand soit Bienne/Biel et Evilard /Leutenberg dans le canton officiellement bilingue de Berne qui compte actuellement 334 communes et Courtepin⁵ dans le canton de Fribourg qui compte 119 communes. *Le statut linguistique institutionnel des communes ne concerne pas l'apprentissage et l'enseignement des langues, notamment nationales, qui ressort des autorités chargées de l'Instruction publique* (ex. Promotion de l'enseignement des langues dans le canton bilingue du Valais).
9. **Le fait qu'un canton soit officiellement/institutionnellement plurilingue n'implique pas que toutes ses communes soient officiellement plurilingues.** Ex. aucune commune valaisanne n'est bilingue. De même le fait qu'une commune soit également la capitale d'un canton plurilingue n'implique pas que cette commune soit elle-même officiellement plurilingue Ex. Fribourg, Sion et Berne ne sont pas officiellement bilingues (le nom des gares est déterminé par l'Office fédéral des Transports selon les langues officielles desservies par la gare concernée). On peut cependant concevoir un statut particulier pour une capitale cantonale qui est à la fois un chef-lieu de district⁶.
10. Selon le Service cantonal de la statistique du canton de Fribourg, **seuls 5,1% des Fribourgeois/es sont bilingues** français-allemand/suisse-allemand (relevé structurel 2016-2020).
11. Examen succinct du Projet de loi⁷.
12. Le projet, qui a été rédigé sans recours à des experts et sans une présentation des pratiques actuelles des communes en matière de langue, **mérite un examen attentif et serein, sans précipitation. Cette examen approfondi s'impose d'autant plus que la reconnaissance par une commune d'une deuxième langue officielle a un coût non négligeable et touche son identité.**

Fribourg, le 7 août 2026

⁵ On devrait logiquement ajouter, comme le fait le projet, la commune de Courgevaux (art. 34 du Projet).

⁶ 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.

⁷ Cf. Document annexé : Commentaire du Projet de LLOPB.

Annexes : Dispositions constitutionnelles sur les langues et Critères retenus par les experts pour déclarer une commune officiellement bilingue