



Rapport N° 68

25 juin 2013

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 2034.08¹ André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Rappel des objectifs du postulat et réponse du Conseil d'Etat	1
2. Etat des lieux de l'aide de la Confédération en matière linguistique	1
3. Communes bilingues, minorités linguistiques et politique des langues	2
4. Conclusions	3

1. Rappel des objectifs du postulat et réponse du Conseil d'Etat

Par leur postulat (BGC 2008, p. 1118), les députés feu Moritz Boschung et André Ackermann demandent au Conseil d'Etat de prévoir la possibilité d'un soutien financier du canton aux communes qui se déclarent bilingues. Ils relèvent en substance que, même si en l'état les critères permettant de définir qu'une commune est bilingue n'ont pas été définis, il est en revanche certain que les coûts liés au bilinguisme peuvent retenir certaines communes à se déclarer bilingues. Or, selon leur avis, c'est surtout dans ces communes qu'un bilinguisme vivant doit être mis en place et qu'il pourra déployer ses effets sur l'ensemble du canton. D'où la nécessité de mettre en place des incitations financières pour que les communes situées sur la frontière des langues se déclarent bilingues et que ce soutien financier compense ainsi, en partie du moins, les coûts supplémentaires. Enfin, les postulants sont d'avis que les ressources financières à cet égard pourraient être prélevées partiellement sur les aides de la Confédération en faveur des cantons bilingues selon la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC, RS 441.1).

Le Conseil d'Etat avait répondu (BGC 2011, p. 360) en substance qu'il y avait lieu d'attendre avant de se déterminer que la situation, du moins du point de vue juridique, se soit stabilisée au niveau fédéral, avec notamment la mise en vigueur de l'ordonnance fédérale sur les langues, qui entre-temps est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Le Gouvernement avait aussi considéré qu'il n'était ni opportun ni nécessaire de

compléter la législation en matière linguistique, la situation actuelle donnant satisfaction.

La situation fédérale est à présent stabilisée, notamment concernant les aides aux cantons plurilingues (voir infra). Par ailleurs, le Conseil d'Etat a fait de la compréhension entre les communautés linguistiques une priorité de son programme gouvernemental (Défi 6, chantier 5). Il est donc possible de soumettre à présent au Grand Conseil le présent rapport.

2. Etat des lieux de l'aide de la Confédération en matière linguistique

Pour rappel, la Confédération a adopté le 5 octobre 2007 la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Cette loi institue notamment un soutien en faveur des cantons plurilingues de Berne, Fribourg, des Grisons et du Valais (art. 21 al. 2 LLC). Ainsi, des aides financières sont allouées aux cantons plurilingues pour leur permettre d'exécuter leurs tâches particulières, à savoir:

- > la création des conditions et des moyens adéquats permettant aux autorités politiques, judiciaires et administratives d'effectuer leur travail plurilingue ;
- > l'encouragement du plurilinguisme, à tous les niveaux d'enseignement et des apprenants dans les langues officielles du canton.

Cette loi fédérale a été suivie d'une ordonnance d'application (OLang) du 4 juin 2010 entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. A titre de soutien aux cantons plurilingues, des aides financières sont accordées en priorité pour promouvoir le plurilinguisme

¹ Déposé et développé le 19 juin 2008, BGC de juin 2008; réponse du Conseil d'Etat du 8 février 2011, prise en considération le 23 mars 2011, BGC p. 360.

dans la formation et de manière plus générale pour les travaux de traduction et de terminologie destinés à la communication au sein des cantons et entre cantons, la formation et le perfectionnement linguistiques et techniques du personnel cantonal pour les questions touchant au plurilinguisme et les projets de sensibilisation du public au plurilinguisme.

A noter que par le biais de cette loi (art. 17 LLC), le Conseil fédéral a confié à l'Institut de plurilinguisme de l'Université et de la Haute Ecole pédagogique de Fribourg la mission de créer le Centre de compétence national de plurilinguisme, qui a débuté ses activités en 2011. Les prestations de cet Institut ont par ailleurs été définies par un mandat conclu avec l'Office fédéral de la culture (OFC).

Se fondant sur l'OLang, un contrat de prestations entre la Confédération et le canton de Fribourg a été conclu le 27 septembre 2011. L'objectif principal ainsi recherché est de définir le programme de promotion des langues du canton de Fribourg pendant la durée du contrat. Un montant annuel de 300 000 francs a été alloué pour la période contractuelle, soit du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015. Ainsi, à ce titre, les principaux projets qui ont été soumis à l'OFC et qui ont été approuvés à ce jour par la Confédération portent sur un montant de 945 000 francs pour les années 2010 (dès le 1^{er} juillet), 2011 et 2012 et concernent principalement les thèmes suivants :

- > le renforcement des travaux de traduction et l'extension des travaux de terminologie;
- > les projets de promotion du bilinguisme à tous les niveaux dans les différents établissements de formation;
- > la formation continue dans l'apprentissage de la langue partenaire, en particulier pour le personnel de l'Hôpital fribourgeois (HFR).

Pour 2013, le Conseil d'Etat a adressé à l'Office fédéral de la culture une demande d'aide pour un montant total de 429 000 francs. Parmi les aides demandées figure un projet «Relations autorités/administration/administrés» pour un montant de 25 000 francs destiné notamment à «faciliter à tous les niveaux les relations entre les autorités politiques et les administrés». Ce dernier point a fait l'objet d'une demande de compléments de l'OFC, qui précisait à cette occasion: «(...) nous avons l'impression que ce projet prévoit une formation linguistique pour le personnel cantonal et communal. Si tel est le cas, nous ne pourrions pas soutenir ce projet car il sort du champ d'application de l'art. 17 al. 1 OLang (qui prévoit que la formation est destinée au personnel cantonal, pas communal)». En effet, l'article 17 al. 1 OLang stipule que

«... des aides financières destinées à promouvoir le plurilinguisme des autorités et des administrations cantonales sont accordées aux cantons plurilingues pour exécuter leurs tâches particulières...».

Au vu de ces informations, le projet a été précisé, en indiquant notamment que «... [ce projet] a pour but de favoriser l'usage de la langue partenaire dans l'administration cantonale, mais également d'encourager, par l'exemple, le bilinguisme dans les administrations des autres niveaux. Des rencontres entre collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale avec des représentants d'administrations communales bilingues ou non seront organisées pour sensibiliser les membres de l'administration cantonale aux besoins spécifiques des communes bilingues...». En date du 10 juin 2013, l'Office fédéral de la culture a accordé au canton de Fribourg un soutien financier global de 420 000 francs, dont 25 000 francs pour le projet «Relations autorités/administration/administrés».

Le Conseil d'Etat, dans son programme gouvernemental pour les années 2012–2016, réaffirme son soutien au bilinguisme et son encouragement à la compréhension entre les communautés linguistiques. A ce titre, il entend poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la compétence de la population ainsi que des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat dans la langue partenaire. Dans cet esprit, le Gouvernement veillera à ce que les mesures liées à la mise en œuvre de la loi fédérale sur les langues répondent à cet objectif, et que l'administration cantonale tienne compte des besoins spécifiques des communes bilingues. En revanche, il a estimé qu'une contribution financière cantonale propre ne s'imposait pas.

3. Communes bilingues, minorités linguistiques et politique des langues

En marge de la requête des postulants se pose la question de la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles sur la langue ou les langues officielles des communes. La réponse à y apporter ne va pas de soi, surtout pour les communes comprenant une minorité linguistique autochtone. Nombreuses sont toutefois les interventions des communes, des groupements de citoyens ou des services étatiques à propos de la reconnaissance du statut bilingue d'une commune. En date du 22 octobre 2012, une commune du district du Lac a par exemple sollicité la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour connaître «la procédure pour obtenir une reconnaissance officielle bilingue, tout comme l'est le canton de Fribourg». En l'état de la législation cantonale, la DIAF a indiqué à la commune concernée qu'aucune disposition légale ne prévoyait qu'une commune puisse être reconnue en qualité de «commune bilingue», tout en saluant les efforts que ladite commune déployait déjà en faveur de la promotion du bilinguisme.

La question des langues a suscité dans notre canton un très grand nombre d'analyses et de rapports, au rang desquels il convient de mentionner dans l'ordre chronologique:

- > Motion Erwin Jutzet (Modification de l'art. 21 Cst.) (1982)
- > Rapport Guggenheim I, réalisé à la demande du Conseil d'Etat afin de préparer un projet de nouvel article constitutionnel (1985)
- > Rapport Guggenheim II, réalisé à la demande du Conseil d'Etat afin de préparer un projet de loi d'application du futur article constitutionnel (1988)
- > Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant la proposition de modification de l'article 21 Cst. (1990)
- > Avis de droit réalisé par le professeur Joseph Voyame à la demande du Conseil d'Etat pour analyser la portée juridique et les incidences pratiques du principe de territorialité (1991)
- > Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise sur les langues officielles (dit Rapport Schwaller) (1993)
- > Avis de droit du professeur Jean-Baptiste Zufferey, réalisé à la demande du Conseil d'Etat confronté à la demande d'une dénomination bilingue de la gare de Fribourg (1998).

Ces documents, auxquels il convient d'ajouter les articles et les débats parlementaires qu'ils ont suscités, ainsi que les délibérations de la Constituante à ce sujet, ont toujours abordé directement ou indirectement la problématique de la détermination de la langue officielle des communes, respectivement de la possibilité pour certaines d'entre elles d'être officiellement bilingues.

Les critères à fixer pour déterminer le statut linguistique de chaque commune n'ont toutefois jamais fait l'objet d'un consensus, tout en prévoyant la prise en compte notamment de:

- > la part de la population totale parlant la langue minoritaire (variante: part de la population de langue française ou allemande);
- > la stabilité de ce rapport;
- > la contiguïté avec une commune dont la langue officielle est la langue minoritaire.

A noter que l'ensemble des rapports et avis de droit portant sur ces questions estiment que la ville de Fribourg doit être considérée comme bilingue en vertu de son statut de capitale d'un canton bilingue, de sa forte minorité alémanique et pour des motifs historiques.

A ce jour, aucune norme légale cantonale n'existe donc pour déterminer la langue officielle d'une commune fribourgeoise, et donc, a fortiori, pour accorder sur cette base un soutien financier, qu'il soit cantonal ou fédéral.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la question linguistique est constitutive de l'identité des communes, qu'elles se définissent comme germanophones, francophones ou bilingues. A ce titre, il estime que le principe constitutionnel de l'auto-

nomie communale (art. 129 al. 2 Cst.) doit être strictement respecté en la matière. Le Conseil d'Etat estime donc qu'il appartient à chaque commune de déterminer elle-même si elle se sent «bilingue», et de traduire dans les faits cette identité, dans le respect d'un autre principe constitutionnel, celui de la territorialité des langues (art. 6 al. 2 Cst.).

Le bilinguisme est un atout fondamental du canton de Fribourg, tant du point de vue culturel que politique et institutionnel. Le Gouvernement constate que le bilinguisme est vécu de manière authentique et harmonieuse dans la plupart des communes situées le long de la limite linguistique, sans qu'une définition légale n'ait été nécessaire. Il estime qu'une loi sur les langues pourrait en revanche faire courir le risque d'une crispation des rapports entre communautés linguistiques, et menacer le caractère vivant et authentique du bilinguisme tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg. Le professeur Charles Guggenheim, chargé par le Conseil d'Etat de rédiger un rapport relatif aux langues officielles en vue de la loi d'application du nouvel article constitutionnel (voir supra), le relevait déjà en 1988: «Si les deux communautés linguistiques ont pu, sans loi de base, vivre en bonne harmonie, il ne faut pas que la loi, par ses dispositions contraignantes, détruise cet équilibre et bouleverse sans motif les habitudes acquises».

4. Conclusions

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat veillera à utiliser de manière optimale les moyens financiers mis à disposition par la Confédération en vue de favoriser au mieux le bilinguisme et la compréhension entre les communautés linguistiques cantonales et intercantionales.