



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Philippe Savoy
Bilinguisme et territorialité

2017-CE-66

I. Question

Le bilinguisme fait partie de l'identité du canton de Fribourg et il convient d'encourager une meilleure compréhension entre les communautés linguistiques et culturelles. Récemment, la commune de Cressier qui bénéficie d'un mode de vie favorisant un bilinguisme individuel et une excellente cohabitation intercommunautaire a connu quelques tensions suite à la non-acceptation par le Conseil d'Etat de lui octroyer une dérogation au sens de l'art. 59 al. 2 LS.

Selon la DICS, un statut d'exception ne peut pas être accordé à la commune de Cressier.

En parallèle, un article paru dans « *Le Temps* » du vendredi 3 mars 2017 présentait le village de Jaun (Bellegarde) comme un exemple de bilinguisme individuel vécu de manière très riche. Selon le syndic de cette commune alémanique, 95 % des 665 résidents maîtrisent le français. L'école du Jaun a pourtant reçu une dérogation à la loi scolaire et continue de poursuivre son enseignement exclusivement en allemand y compris à l'école secondaire. Il s'agit probablement là du meilleur exemple de bilinguisme dans notre canton. Et le syndic de poursuivre en disant : « Nos jeunes sont très demandés par les entreprises du canton du fait qu'ils sont bilingues et à l'aise dans les deux cultures. Ils sont très peu dogmatiques : ils peuvent travailler à Bulle et sortir le soir dans le canton de Berne. »

Questions :

L'article 6 de la constitution fribourgeoise donne le mandat à l'Etat et aux communes de « veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues » tout en « prenant en considération les minorités linguistiques autochtones ».

Dans le cas qui concerne la commune de Cressier, la demande de dérogation du conseil communal du 12 janvier 2016, accompagnée d'un rapport, soulevait une menace sur le maintien du français sur son territoire traditionnel en cas d'intégration à un cercle scolaire bilingue.

1. Compte tenu de la décision de la DICS du 29 juin 2016, le Conseil d'Etat est-il d'avis que la mission confiée à l'Etat selon l'art. 6 al. 2 de la constitution fribourgeoise est remplie ?
2. En prévoyant la possibilité de scolarisation dans les deux langues, l'intégration des enfants sur une langue commune est-elle remise en cause ?
3. Quelles différences le Conseil d'Etat met-il en évidence pour ne pas octroyer le même statut d'exception au village de Cressier qu'à celui de Jaun ?

4. Quels sont les travaux réflexifs et/ou législatifs qui sont planifiés lors de la présente législature en lien avec la question du bilinguisme dans notre canton ?

23 mars 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

Elément essentiel et fondateur de notre canton, le bilinguisme représente un atout important, tant sur le plan social que sur le plan économique. Il s'inscrit parfaitement dans la vocation fribourgeoise de canton pont et contribue au rayonnement de Fribourg au niveau national, aussi bien au niveau politique qu'économique. Il appartient donc à l'Etat d'encourager le bilinguisme, qu'il soit individuel (capacité de chacune et chacun de comprendre et de parler la langue partenaire) qu'institutionnel (possibilité pour chaque Fribourgeoise et chaque Fribourgeois d'avoir des contacts avec les autorités dans la langue officielle de son choix).

Les communes peuvent, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution cantonale, être « bilingues ». Dans un canton bilingue comme le canton de Fribourg, le principe de territorialité impose de régler la question des langues au niveau local. C'est à ce niveau que naissent les initiatives les plus favorables au renforcement du bilinguisme, mais également que peuvent se poser les problèmes les plus vifs en la matière.

La question des langues dans le canton s'est apaisée aujourd'hui, après des périodes de fortes tensions entre communautés, notamment lors du vote sur le projet de loi scolaire au début des années 2000. Cette « paix des langues » que nous connaissons aujourd'hui, depuis plusieurs années, ne doit toutefois pas faire oublier le caractère extrêmement sensible de la question des langues, qui touche à l'identité profonde des individus et des collectivités.

En 2010, le canton s'est doté d'un concept cantonal de l'enseignement des langues qui a permis de définir le cadre de l'enseignement durant la scolarité obligatoire et d'harmoniser les pratiques avec les exigences liées à HarmoS. Si la notion de « bilinguisme généralisé par immersion » a été abandonnée, le concept a renforcé les pratiques déjà en usage dans l'école tout en favorisant l'introduction de nouveautés dont l'éveil aux langues dès l'école enfantine. Aujourd'hui l'offre s'est étoffée avec des séquences d'enseignement dans la langue partenaire et la mise en place de classes bilingues au cycle d'orientation ainsi que celle de filières bilingues dans les écoles du secondaire 2. Les attentes dans ce domaine sont grandes et il faudra du temps pour les satisfaire toutes notamment durant la scolaire obligatoire. La maîtrise de la langue partenaire et celles des langues en général est considérée comme un atout par la population et les autorités.

1. *Compte tenu de la décision de la DICS du 29 juin 2016, le Conseil d'Etat est-il d'avis que la mission confiée à l'Etat selon l'art. 6 al. 2 de la constitution fribourgeoise est remplie ?*

La Constitution cantonale de 2004 traite de la question des langues dans plusieurs dispositions, dont principalement l'article 6 et l'article 17 :

Art. 6 Langues

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

² *Leur utilisation est régie 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.*

L'élaboration de ces articles a suscité d'importants débats au sein de la Constituante, portant notamment sur l'équilibre entre le principe de la liberté de la langue (art. 17) et le principe de territorialité (art. 6). Ces principes, a fortiori leur équilibre, n'ont pas reçu de concrétisation dans une législation générale (voir réponse à la question 4). Il convient toutefois de constater que ces dispositions ont suscité de nombreuses analyses, qui permettent de préciser la volonté des constituantes et constituants en la matière. A ce sujet, le Prof. Ambros Lüthi¹, constituant, estimait ainsi que le texte de l'article 17 de la Constitution reposait sur deux idées-forces, la première protégeant « le paysage linguistique du canton de Fribourg tel qu'il s'est constitué au cours de l'histoire », la seconde que cet article a pour but « d'accorder aux minorités linguistiques installées depuis des décennies voire des siècles des droits qui permettent le maintien de leur identité linguistique et culturelle ». Concernant cette seconde idée-force, le Prof. Lüthi constatait plus particulièrement qu'elle « veut que l'accès à un système d'éducation soit garanti – dans leur langue maternelle – aux minorités linguistiques établies depuis des décennies, voire des siècles. Car l'obligation de fréquenter l'école dans la langue étrangère revient à vouloir éliminer la culture linguistique initiale de la minorité autochtone ». Cette obligation de permettre la scolarisation dans la langue maternelle aux minorités linguistiques autochtones est rappelée à plusieurs reprises durant les travaux.

Les statistiques indiquent que la commune de Cressier compte de très longue date une importante minorité germanophone. Celle-ci semble avoir dépassé les 15 % de la population depuis au moins un siècle, et représente au moins un quart de la population depuis les années 1960. Ce n'est toutefois pas cette présence qui impose à la commune de Cressier la constitution d'un cercle scolaire bilingue, mais bien d'une part, la législation scolaire qui prévoit que pour former un cercle scolaire il faut au moins 8 classes (ainsi qu'une école complète) et d'autre part, la situation géographique de la commune qui a fait le choix de s'associer à la commune de Morat. De manière générale, le Conseil d'Etat constate d'ailleurs que le Tribunal fédéral, à l'occasion de plusieurs arrêts, a tranché en faveur du principe de liberté de la langue, plus particulièrement dans les questions relatives à la scolarisation d'enfants appartenant à une minorité linguistique².

¹ LÜTHI Ambros, *La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg*, Publications de l'Institut du fédéralisme, Fribourg, 2004.

² Voir notamment l'arrêt du Tribunal fédéral du 2 novembre 2001, in RFJ 2001, p. 366ss : « L'intérêt public lié à la sauvegarde de l'homogénéité linguistique d'une commune ne saurait, à lui seul, faire obstacle à la garantie constitutionnelle de la liberté de la langue ».

Le Conseil d'Etat remarque que les cercles scolaires bilingues sont particulièrement adaptés au développement de l'enseignement bilingue. Ils répondent donc également à la mission d'encourager le bilinguisme inscrite à l'art. 6 al. 4 Cst.

2. *En prévoyant la possibilité de scolarisation dans les deux langues, l'intégration des enfants sur une langue commune est-elle remise en cause ?*

Actuellement, la commune de Cressier forme à elle seule un cercle scolaire. Toute famille, alémanique ou francophone, s'installant dans la commune a le droit de scolariser ses enfants à l'école de Cressier (art. 13 LS). Les parents alémaniques peuvent toutefois invoquer leur droit constitutionnel à la liberté de la langue, en demandant à l'inspectorat scolaire un changement de cercle scolaire pour leurs enfants (art. 14 al. 2 LS). Ces enfants sont alors scolarisés dans un cercle scolaire alémanique ou bilingue (Morat en l'occurrence), aux frais des parents si la commune le prévoit dans son règlement scolaire communal. Ces frais, correspondant aux frais du transport scolaire et à un écolage maximum de 1'000 francs par élève, ne sont pas de nature à décourager les parents alémaniques qui désirent une scolarisation en allemand pour leurs enfants. Dans la pratique, les inspecteurs et les inspectrices scolaires, saisis d'une demande de changement de cercle scolaire pour raison de langue, expliquent aux familles concernées l'importance de scolariser leurs enfants dans la commune de domicile et présentent l'offre de cours d'appui dans la langue de scolarisation dont ils pourront bénéficier.

Ainsi, durant l'année scolaire 2015/16, quatre élèves germanophones, dont deux venaient de s'installer à Cressier alors qu'ils étaient en 8^H, étaient scolarisés à Morat. Pour la présente année scolaire, deux élèves germanophones sont concernés.

Dans le cadre du futur regroupement scolaire avec Morat, qui est la conséquence d'un nombre insuffisant de classes à Cressier (moins de huit classes), les parents alémaniques de Cressier pourront, dès la rentrée scolaire 2017, opter pour une scolarisation de leurs enfants en allemand à Morat, sans en faire la demande à l'inspectorat scolaire et ce gratuitement tant au niveau de l'écolage que du transport scolaire. Or, aucun parent n'a choisi cette possibilité pour la prochaine rentrée scolaire.

Dès lors, l'intégration des enfants francophones et alémaniques à l'école de Cressier n'est pas remise en cause par le nouveau cercle scolaire formé avec Morat.

3. *Quelles différences le Conseil d'Etat met-il en évidence pour ne pas octroyer le même statut d'exception au village de Cressier qu'à celui de Jaun ?*

L'article 59 al. 2 de la loi scolaire prévoit un régime d'exception à la notion de cercle scolaire lorsque des circonstances spéciales le justifient, telles la configuration des lieux ou la difficulté de mettre en place des transports scolaires rationnels et économiques.

Dans le cas de la commune de Jaun, l'exception accordée est motivée par la situation géographique de la commune, seule commune alémanique (à 90 %) dans le district francophone de la Gruyère. Les élèves de cette commune ont un droit constitutionnel à être scolarisés dans leur langue maternelle. Une alliance avec le cercle scolaire alémanique le plus proche, à savoir Fribourg, impliquait une longueur excessive des trajets qu'auraient dû parcourir les élèves en direction de ce cercle (54 km de centre à centre, 54 minutes en voiture en cas de circulation fluide et le double de

temps en transports publics). Alors que la commune de Cressier, sise dans un district bilingue, est à quelques minutes de Morat, commune bilingue.

4. *Quels sont les travaux réflexifs et/ou législatifs qui sont planifiés lors de la présente législature en lien avec la question du bilinguisme dans notre canton ?*

Comme relevé plus haut, le Conseil d'Etat constate qu'aucune législation générale ne met actuellement en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives aux langues dans le canton de Fribourg. A ce sujet, le Conseil d'Etat rappelle notamment les travaux en vue d'introduire dans la Constitution cantonale le principe de l'égalité des langues dans les années 1980, puis ceux de la commission présidée par le Conseiller d'Etat Urs Schwaller, alors Directeur de l'Intérieur, dans les années 1990. Ces travaux ont tous porté notamment sur la détermination de la langue ou des langues officielle-s des communes. Ces travaux n'ont toutefois jamais abouti. Dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution cantonale de 2004, l'élaboration d'une loi sur les langues avait été jugée impérative et d'importants travaux préparatoires réalisés. Le Conseil d'Etat a toutefois renoncé à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes.

Etant donné l'atout essentiel pour le canton que constitue le bilinguisme, et l'importance de défendre cette spécificité ainsi que de favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales, le Conseil d'Etat va mener une réflexion sur l'opportunité de légiférer dans ce domaine. Il faudra ensuite examiner notamment s'il convient d'élaborer une législation générale sur les langues ou si des modifications législatives sectorielles sont plus opportunes.

Le Conseil d'Etat comprend les craintes ressenties par les locuteurs historiquement majoritaires dans une commune face à l'éventualité d'un basculement de la majorité linguistique, avec les conséquences qu'il pourrait avoir à terme sur la langue officielle de la commune concernée. Il constate toutefois que le principe de territorialité n'a pas pour objectif d'empêcher les flux de populations. Outre la possibilité de scolariser ses enfants dans leur langue maternelle, ces flux sont d'ailleurs également motivés par des questions économiques (prix des terrains, disponibilité de ceux-ci, proximité d'un centre urbain, accessibilité en transports publics...). Comme le rappelait le Tribunal fédéral dans son arrêt du 2 novembre 2001 : « le principe de territorialité ne doit pas avoir pour effet de figer les situations existantes et d'empêcher des déplacements naturels dans la répartition linguistique ».

Dans ce contexte, l'élaboration d'une législation en la matière ne devrait pas être un facteur de crispation, mais bien une opportunité de protéger le droit des Fribourgeoises et des Fribourgeois, quelle(s) que soi(en)t leur(s) langue(s), et de renforcer encore la bonne entente entre les communautés linguistiques.

19 juin 2017