



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Steiert Thierry

2018-CE-180

Article 6 al. 3 de la Constitution cantonale – Législation d'application

I. Question

La Constitution cantonale prévoit, à son article 6 al. 3, que « 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 ». Cette disposition constitutionnelle soulève des questions d'ordre formel (quelle est la procédure permettant de déclarer une commune officiellement bilingue au sens de l'art. 6 al. 3 Cst. ? Quelle est l'autorité compétente au niveau communal ? Etc.) et matériel (Faut-il préciser des critères pour déterminer la ou les langues officielles des communes ?). Or, il n'existe à ce jour aucune législation d'application qui apporterait des réponses à ces questions.

Dans son rapport du 11 octobre 2011 sur la mise en œuvre de la Constitution cantonale, le Conseil d'Etat s'exprimait comme suit au sujet des langues : « Le Conseil d'Etat a renoncé à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes en cours ou à venir. Suite à la prise en considération du postulat 2034.08 Moritz Boschung / André Ackermann concernant le soutien aux communes bilingues, il devra adresser un rapport au Grand Conseil sur cette question ». Dans son Rapport n° 68 du 25 juin 2013 sur le postulat no 2034.08, le Conseil d'Etat précisait 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'autonomie communale doit être strictement respecté en la matière ». Pour le Conseil d'Etat, il appartiendrait ainsi 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. Une loi sur les langues pourrait, selon le Conseil d'Etat, « 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 ».

Dans sa réponse du 19 juin 2017 à une question du député Philippe Savoy (2017-CE-66), le Conseil d'Etat constatait qu'aucune législation générale ne met actuellement en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives aux langues dans le canton de Fribourg. Tenant compte de l'atout essentiel que constitue le bilinguisme, le Conseil d'Etat annonce ensuite qu'il « va mener une réflexion sur l'opportunité de légiférer dans ce domaine ». Il précise qu'il faudra ensuite examiner s'il convient d'élaborer une législation générale sur les langues ou si des modifications législatives sectorielles sont plus opportunes. Selon le Conseil d'Etat, « 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 ».

Les réflexions au sujet de la reconnaissance de la langue allemande comme seconde langue officielle de la commune touchent naturellement la Ville de Fribourg, qui se situe sur la frontière des langues et qui remplit manifestement les conditions permettant d'envisager une telle démarche. Or, l'absence d'une législation cantonale sur les langues, du moins de quelques dispositions réglant sommairement le cadre procédural, se fait sentir dans les discussions y relatives. A cela vient s'ajouter le contexte particulier du projet de fusion du Grand Fribourg, où la question du bilinguisme respectivement de la (des) langue(s) officielle(s) sera également à l'ordre du jour.

Vu ce qui précède, je me permets de soumettre les questions suivantes à l'appréciation du Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il sa volonté d'entamer une réflexion en vue d'une éventuelle législation d'application sur les langues ?
2. Ces travaux ont-ils, cas échéant, déjà débutés ?
3. Quel est le calendrier prévu pour l'aboutissement de ces études ?

27 août 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Historique

A plusieurs reprises ces dernières années, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler l'importance du bilinguisme pour le canton de Fribourg. Il relevait notamment que l'identité du canton avait été, dès ses origines, influencée par sa position intermédiaire entre deux cultures. C'est ainsi que son territoire actuel a été partagé entre les zones d'influence habsbourgeoise et savoyarde. S'agissant de la langue, le Conseil d'Etat relève que, là aussi, le canton de Fribourg a toujours su faire de son bilinguisme une force et une opportunité. A titre d'exemple, il rappelle que le Gouvernement du canton de Fribourg a choisi pour première langue administrative l'allemand en 1483, afin de garantir son intégration dans la Confédération alors exclusivement alémanique, puis le français après l'invasion des troupes révolutionnaires françaises et l'instauration de la République helvétique (1798) puis à nouveau l'allemand de 1814 à 1833. L'Acte de Médiation de 1803, donnant au canton de Fribourg ses frontières actuelles, a prêté une attention soutenue à l'équilibre des langues et a consacré le rapport stable de deux tiers d'habitants francophones pour un tiers d'habitants germanophones. Le Gouvernement relève d'ailleurs que ce rapport 2/3 – 1/3 est resté extrêmement stable depuis deux siècles (1900 : 69.3 % - 30.7 %, 1950 : 66.6 % - 33.4 %, 2000 : 68.4 % - 31.6 %, 2010 : 69.9 %-30.1 %).

2. La notion de langue officielle

Le Conseil d'Etat tient à rappeler ce que signifie, de manière générale, la notion de « langue officielle ». La langue officielle désigne la langue dans laquelle une personne peut s'adresser à ses autorités, et dans laquelle elle est en droit d'obtenir une réponse. Dans ce contexte, une institution « bilingue » (soit dont les langues officielles sont à la fois le français et l'allemand), comme le canton de Fribourg, ne désigne donc pas une administration dont l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices seraient eux-mêmes, individuellement, bilingues. Des mesures organisationnelles ou techniques permettent d'assurer le « bilinguisme » d'une institution comptant en son sein des

collaborateurs et collaboratrices francophones et germanophones. Au vu du caractère sensible des questions de langue, le Conseil d'Etat estime nécessaire que les débats se déroulent sur la base de notions clairement définies, afin d'éviter les risques d'incompréhension et de malentendu. La bonne entente entre les communautés linguistiques cantonales, que l'Etat doit favoriser (art. 6 al. 4 de la Constitution cantonale), exige cette rigueur.

3. Législation en vigueur

Aujourd'hui, le bilinguisme est un atout majeur pour le canton de Fribourg, et une obligation constitutionnelle pour son administration. Le Conseil d'Etat rappelle que l'ensemble des documents publiés par le canton (législations, mais également communiqués de presse, site Internet...) sont systématiquement disponibles dans les deux langues, et que les Fribourgeoises et les Fribourgeois peuvent effectivement obtenir des réponses de l'administration cantonale dans la langue officielle de leur choix. Ce bilinguisme de l'administration cantonale, qui nécessite des ressources et impose des contraintes organisationnelles supplémentaires, est à maintenir et développer, mais constitue un modèle exemplaire qu'il convient de relever.

Sur le plan constitutionnel, la politique des langues du canton de Fribourg, comme de tout canton plurilingue, doit respecter un équilibre entre deux principes, celui de la liberté de la langue (garanti par l'art. 18 de la Constitution fédérale et par l'art. 17 al. 1 de la Constitution cantonale) et celui de territorialité (art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale, art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale). Concernant ce dernier, son respect dans un canton plurilingue se joue nécessairement au niveau local, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa réponse du 19 juin 2017 à la question 2017-CE-66 « Bilinguisme et territorialité ». Or, comme le rappelle l'auteur de la présente question, la Constitution cantonale du 16 mai 2004 prévoit la possibilité pour les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante d'avoir à la fois l'allemand et le français comme langues officielles (art. 6 al. 3). Cette disposition constitutionnelle n'a fait l'objet d'aucune mise en œuvre au niveau législatif. La question de la langue officielle des communes a toutefois fait l'objet de très nombreux travaux ces dernières décennies, notamment lors de l'introduction dans la Constitution cantonale du principe de l'égalité des langues dans les années 1980 (sous la direction du Professeur Charles Guggenheim, qui avait abouti en 1988 à un projet complet de loi sur les langues). Dans les années 1990, une commission, présidée par le Conseiller d'Etat Urs Schwaller, alors Directeur de l'intérieur, avait également élaboré un rapport très détaillé sur les langues officielles, et en particulier sur les langues officielles des communes. Les années 2000 ont quant à elles été marquées par les réflexions de la Constituante, ainsi que par les projets de donner à l'art. 6 de la Constitution une mise en œuvre au niveau légal. Un rapport, élaboré par l'ancien secrétaire général de la Constituante, Antoine Geinoz, avait ainsi présenté trois variantes de mise en œuvre, allant d'une variante « minimum », limitée à la fixation des critères de détermination de la langue des communes et de l'autorité compétente en la matière, par exemple dans la loi sur les communes, à une variante « optimum » préconisant l'élaboration d'une loi générale sur les langues, en passant par une variante « medium ». Finalement, le Conseil d'Etat avait renoncé à des actes législatifs dans ce domaine, préférant recourir à des mesures concrètes.

La législation spéciale comporte toutefois des dispositions portant sur les langues officielles, notamment la loi du 31 mai 2010 sur la justice (LJ ; RSF 130.1). L'article 115 LJ fixe notamment la langue de la procédure : en français dans les arrondissements de la Sarine, de la Gruyère, de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse, en allemand en Singine et en français ou en allemand dans le Lac en fonction de la langue du ou de la prévenu-e (en procédure pénale) ou de la partie

défenderesse (en procédure civile). Les articles 116, 117 et 118 LJ prévoient toutefois des exceptions en fonction du type de procédure (civile ou pénale), dans les arrondissements de la Sarine, du Lac ou de la Gruyère (par exemple un habitant de la commune de Jaun), ou du ressort de l'autorité concernée.

Il n'existe toutefois à ce jour aucune disposition légale déterminant la procédure à suivre pour une commune souhaitant se déclarer officiellement bilingue (ni d'ailleurs officiellement francophone ou germanophone). Par défaut, les dispositions générales de la législation sur les communes seraient donc applicables, soit une attribution au Conseil communal (« [le Conseil communal] exerce toutes les attributions qui ne sont pas déferées par la loi à un autre organe », art. 60 al. 2 de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes ; LCo ; RSF 140.1). Le Conseil d'Etat constate toutefois que, s'agissant d'une question aussi sensible que celle de la langue ou des langues officielle(s), ainsi que les effets potentiellement très importants d'une telle décision sur la population d'une commune, cette procédure par défaut n'est pas satisfaisante.

4. L'autonomie communale

Le Conseil d'Etat rappelle que la question linguistique est constitutive de l'identité des communes et qu'à ce titre, le principe constitutionnel de l'autonomie communale (art. 129 al. 2 de la Constitution cantonale) doit être respecté en la matière. La législation cantonale ne saurait ainsi que proposer un cadre général, et procédural, ainsi que des exigences minimales, tout en laissant aux communes le soin de déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) ainsi que les mesures à prendre pour traduire concrètement leurs décisions en la matière, tout en préservant les droits et les sensibilités de leur population. Une législation pourrait par exemple lister les documents officiels devant être obligatoirement traduits (règlements de portée générale...) ou les obligations minimales pour une commune bilingue (possibilité de s'exprimer dans les deux langues lors de séances de ses organes...). A noter que la législation cantonale devrait, le cas échéant, permettre de trouver un équilibre entre le principe d'autonomie communale et celui de territorialité des langues, tous deux garantis par la Constitution cantonale.

5. Le cas particulier d'une fusion de communes

Dans le contexte particulier d'une fusion de communes, auquel se réfère l'auteur de la question, une solution pragmatique a toutefois été imaginée par la commune de Courtepin. Dès sa fusion avec la commune de Courtaman en 2003, la commune a introduit dans sa convention de fusion une disposition relative aux langues, dont voici la teneur :

« La nouvelle commune se situant sur la limite des langues allemandes et françaises, chacun doit avoir la possibilité de s'exprimer et d'obtenir les informations dans une des deux langues auprès de l'administration. La publication des informations et des règlements communaux se feront dans les deux langues. Lors de séances et des assemblées communales, une traduction dans l'autre langue sera assurée. La politique de la commune sera de promouvoir le bilinguisme ».

A l'occasion de la nouvelle fusion des communes de Barberêche, Courtepin, Villarepos et Wallenried, la convention de fusion a conservé une disposition relative au bilinguisme (art. 4 de la convention du 30 juin 2015), reprenant à quelques détails formels près la teneur de la disposition de 2003. Le Conseil d'Etat relève que ces dispositions ne constituent pas seulement une proclamation

de la nouvelle commune en faveur du bilinguisme, mais détaillent également la portée de ce bilinguisme.

Cette manière de procéder présente l'avantage de clarifier la procédure applicable, et de soumettre cette question éminemment sensible de la langue à la population, à l'occasion du scrutin sur la convention de fusion. Il conviendrait en outre d'examiner si une telle inscription dans la convention de fusion serait soumise à l'art. 142b LCo, qui prévoit que toute abrogation d'une disposition de la convention de fusion (portant sur une obligation qui ne découlerait pas de la législation) nécessite une majorité qualifiée des trois quarts des suffrages valables de l'assemblée communale ou du conseil général de la commune. Dans cette hypothèse, l'application de cet article limiterait les risques d'un basculement soudain de la langue officielle en fonction d'aléas démographiques ou électoraux.

Le modèle de la commune de Courtepin pourrait ainsi inspirer l'assemblée constitutive du Grand Fribourg, par exemple, dans le cadre de l'élaboration du projet de convention de fusion. Il appartient aux communes d'élaborer une convention de fusion, et, dans le cas du Grand Fribourg, à l'assemblée constitutive prévue par la loi relative à l'encouragement aux fusions de communes. Le Conseil d'Etat rappelle toutefois, comme il a eu l'occasion de le faire le 3 septembre 2013 dans sa réponse à la question 2013-CE-73 « Les prochaines initiatives du Conseil d'Etat en matière de bilinguisme » qu'il est essentiel d'avoir « un centre cantonal dynamique, qui se construise autour de Fribourg comptant des habitantes et habitants s'exprimant dans les deux langues officielles, et s'enrichissant des contacts et échanges interculturels ». Il relevait à cette occasion que « le bilinguisme [était] un élément essentiel du centre cantonal, qui lui donne une identité propre, et d'importantes opportunités notamment sur le plan économique (main d'œuvre bilingue, contacts facilités avec les deux principales régions linguistiques nationales...) ». Le Conseil d'Etat remarque en outre que la Constitution du Canton de Fribourg précise que « sa capitale est la ville de Fribourg, Freiburg en allemand » (art. 2 al. 2) et que le choix de cette formulation s'inscrivait dans les débats de la Constituante au sujet des langues.

1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il sa volonté d'entamer une réflexion en vue d'une éventuelle législation d'application sur les langues ?

Le Conseil d'Etat confirme son souhait d'entamer une réflexion approfondie sur une éventuelle législation d'application sur les langues, dans le respect de l'autonomie communale. Le Conseil d'Etat souhaite toutefois inscrire ces travaux dans le cadre plus vaste du bilinguisme, notamment au sein de l'administration cantonale. La mise en œuvre du postulat 2017-GC-178 « Promotion du « Label du bilinguisme » dans l'administration cantonale » sera ainsi l'occasion d'examiner les pistes pour développer le bilinguisme au sein de l'administration cantonale et d'assurer la mission constitutionnelle en matière de langues. Les résultats de ces réflexions devraient en outre constituer une source d'inspiration pour les communes confrontées à la question de leur(s) langue(s) officielle(s). S'agissant en particulier du projet de fusion du Grand Fribourg, projet phare choisi par le Conseil d'Etat dans son programme gouvernemental 2017-2021, le Gouvernement s'engage par ailleurs à examiner toutes les sollicitations formulées par exemple par l'assemblée constitutive et qui viseraient à lever des obstacles en vue de la fusion, y compris dans le domaine de la langue officielle des communes.

2. Ces travaux ont-ils, cas échéant, déjà débutés ?

Comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'Etat estime que les travaux de mise en œuvre du postulat 2017-GC-178 constituent une première étape en vue d'une vision globale de la politique des langues au niveau cantonal.

3. Quel est le calendrier prévu pour l'aboutissement de ces études ?

Conformément à l'art. 75 al. 1 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1), le Conseil d'Etat dispose d'un délai d'une année pour transmettre au Grand Conseil un rapport suite au postulat 2017-GC-178. En fonction des résultats des premiers travaux de mise en œuvre, le Conseil d'Etat examinera la possibilité de présenter, dans le cadre de ce rapport déjà, les grandes options en matière de politique des langues, ou s'il serait plus adapté de procéder par le biais d'un second rapport, qui formulerait à destination du Grand Conseil des propositions, en application de l'art. 194 al. 1 LGC.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que, s'agissant spécifiquement de la question de la fusion du Grand Fribourg, l'introduction d'une disposition dans la convention de fusion semble satisfaisante, et ne nécessite pas de modification de la législation.

13 novembre 2018