



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service de législation SLeg  
Grand-Rue 26, Case postale, 1701 Fribourg

Service de législation SLeg  
Amt für Gesetzgebung GeGA

Grand-Rue 26, Case postale, 1701 Fribourg

T +41 26 305 14 45, F +41 26 305 14 08  
www.fr.ch/sleg

—  
Courriel: servicedelegislation@fr.ch

*Fribourg, les 1<sup>er</sup> et 5 mars 2021*

## **Fusion du Grand Fribourg – Consultation sur les propositions du GT « Langues »** (EDS 2021\_028)

Monsieur le Préfet,

Suite à notre entretien téléphonique du 9 février dernier, vous nous avez fait parvenir par courrier du 12 février les propositions rédigées du groupe de travail ad hoc « Langues » relatives à l'utilisation des langues française et allemande dans la future commune du Grand Fribourg, en nous demandant de bien vouloir nous prononcer sur la **conformité de ces dispositions avec la Constitution et la législation cantonales**.

Après une discussion à l'interne au sein du Service de législation, nous vous avons fait parvenir le 1<sup>er</sup> mars une première version du présent courrier à laquelle certaines nuances ont été apportées dans un courriel complémentaire du même jour. Sur votre demande, la présente version intègre ces nuances afin que vous puissiez disposer d'un texte à jour. Nous nous déterminons dès lors comme suit :

1) En soi, comme relevé lors de notre entretien téléphonique, ce sont **la DIAF et le SAINEC qui sont les organes compétents en matière de politique des langues** (cf. art. 4 al. 1 let. b OADir), et le SCom est également assez directement concerné. C'est donc à eux qu'incombe la responsabilité de cette évaluation. Néanmoins, après un bref entretien téléphonique avec M. Christophe Maillard, chef du SAINEC, nous avons pris l'option de vous transmettre quand même le résultat de notre première analyse dans les délais fixés.

2) Cette analyse porte **uniquement sur la question de la conformité avec la Constitution des articles du projet de convention**, et non sur l'opportunité de la solution à retenir en matière de langues officielles pour la future commune fusionnée. Elle ne porte pas non plus sur le bien-fondé des trois objectifs mentionnés dans votre courrier et qui visent à favoriser le bilinguisme individuel sur une base volontaire, à préserver dans la future commune fusionnée les acquis de l'approche pragmatique actuelle et à laisser le soin à la future commune de se prononcer sur son éventuel statut bilingue.

—  
Chancellerie d'Etat **CHA**  
Staatskanzlei **SK**

3) Toutefois, le problème de la langue des communes fait l'objet dans notre canton de vives discussions depuis fort longtemps et c'est un sujet extrêmement sensible pour des raisons évidentes ; le fait que la Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF) nous ait envoyé le 26 février dernier sa prise de position sur le projet de fusion et la paix des langues l'illustre bien, si tant est qu'il faille encore le démontrer. En outre, le temps manque pour effectuer un examen, même succinct, des développements de la doctrine et de la jurisprudence en la matière ainsi que des divers rapports et études faites par le passé sur le sujet. Dès lors, même si vos questions sont relativement circonscrites, il est ***illusoire de penser que le Service de législation***, qui ne dispose pas de compétences ni de connaissances particulières dans ce domaine, ***va pouvoir y donner en deux semaines une réponse claire***, univoque et catégorique.

4) L'ancien professeur de droit constitutionnel et administratif et ancien Conseiller d'Etat Augustin Macheret relevait en particulier, après l'adoption de la Constitution fribourgeoise de 2004, que, au niveau constitutionnel, la réglementation officielle de l'usage des langues « recourra nécessairement à des concepts très généraux, ***au point que même les initiés auront peine à en entrevoir la concrétisation***. Tel est le cas, par exemple, de la liberté de la langue, des notions clés de langue officielle, de territorialité et de minorité linguistique » (A. MACHERET, La nouvelle Constitution fribourgeoise : Le droit des langues in RFJ NS 2005, p. 101 ss, 102). Selon le même auteur, la question la plus délicate à résoudre en matière de langues « est et restera celle de la *détermination des critères permettant de définir, pour la rendre opérationnelle, l'expression de 'minorité linguistique autochtone importante'*, et conséquemment le cercle des communes susceptibles d'être officiellement bilingues. » (MACHERET, op. cit., p. 120).

5) En l'état actuel des choses, le canton de Fribourg ne dispose pas d'une loi sur les langues qui répondrait à ces questions. Et comme la langue officielle des communes n'est fixée ni par la Constitution ni par la loi, ***l'essentiel de ce que l'on sait sur cette question réside dans l'art. 6 al. 3 Cst. cant.*** : « 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. »

6) Dans ce contexte délicat, il faut donc ***poser au préalable ce que l'on ne sait pas***, en tout cas chez nous au Service de législation (liste pas forcément exhaustive) :

a) On ne sait pas vraiment si l'allemand est ***actuellement une langue officielle*** de la Ville de Fribourg.

Le Tribunal administratif avait constaté en 1993 que c'était le cas (RFJ 1993 p. 208) ; mais nous ne savons pas quelle portée a été accordée à cet arrêt à l'époque (portée sectorielle, limitée à la procédure administrative ?), ni comment la situation a été jugée par après, ni dans quel sens le Tribunal cantonal trancherait s'il était appelé à se prononcer aujourd'hui sur la question. Cela étant, un autre élément qui semble aller dans le même sens que cet arrêt de 1993 réside dans le fait que la Ville de Fribourg constitue un cercle scolaire bilingue (selon le Rapport final de 2018 du Conseil communal au sujet du postulat n° 23 demandant d'étudier la reconnaissance de la langue allemande comme deuxième langue officielle de la Ville de Fribourg et du postulat n° 40 demandant d'étudier les modalités d'introduction d'un logo communal bilingue français-allemand), ce qui n'est à première vue possible selon l'art. 11 LS que dans les cercles scolaires comprenant une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande ou une commune

bilingue ; logiquement, cela devrait signifier que l'allemand est reconnu comme langue officielle de la commune (à moins de vouloir prétendre qu'il y a une différence entre la notion de commune bilingue au sens de la LS et celle de reconnaissance de l'allemand comme langue officielle au sens de l'art. 6 al. 3 Cst. cant., ce qui semble contredit par le Message LS).

Ces indices du caractère officiellement bilingue de la Ville de Fribourg sont toutefois contredits par la position de la Ville elle-même, laquelle estime que l'allemand n'est pas une langue officielle de la commune (cf. le Rapport final de 2018 précité). Par ailleurs, il n'y a sauf erreur aucun règlement de portée générale de la Ville qui constate expressément le caractère de langue officielle de l'allemand.

b) On ne sait pas *selon quels critères* il faut interpréter la notion de « minorité linguistique autochtone importante » qui permet, selon l'art. 6 al. 3 Cst. cant., à une commune de désigner les deux langues du canton comme langues officielles. Même si la notion de « minorité linguistique autochtone » est reprise de l'art. 70 al. 2 Cst. féd., l'importance que doit revêtir cette minorité est largement sujette à interprétation. Entre les différents essais qui ont été effectués par le passé pour fixer des critères, il devrait logiquement appartenir à une loi sur les langues de choisir.

c) On ne sait pas non plus de manière claire *qui est compétent* pour définir la langue des communes *ni comment* (selon quelle procédure) cette définition doit se faire, ni si cette définition doit être revue *à intervalles réguliers ou non*. Là encore, ces questions devraient être tranchées à l'échelon de la loi.

d) Par ailleurs, les *effets que la reconnaissance d'une langue* en tant que langue officielle peut avoir sur les plans juridiques et pratiques ne sont pas clairs. Dans certains domaines, ces effets sont décrits directement par la législation spéciale (cf. p. ex. art. 36 al. 1 CPJA, langue de la procédure administrative en première instance ; art. 11 al. 2 LS, langues de l'enseignement dans les cercles scolaires comprenant une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande ou une commune bilingue). Mais sont-ils alors purement sectoriels (p. ex., si l'allemand est reconnu comme langue officielle de la Ville de Fribourg en matière de procédure administrative, cela signifie-t-il ou devrait-il signifier que cette reconnaissance vaut dans les autres domaines qui requièrent une définition de la langue des communes ?) ? Ce que l'on peut dire en l'état, c'est que le droit fribourgeois ne définit pas globalement, en termes de droits pour les citoyens et d'obligations pour les autorités, les conséquences de la reconnaissance d'une langue officielle sur le plan communal.

e) Enfin, on ne sait pas vraiment comment distinguer la solution du bilinguisme « pragmatique » et pratique voulu par la Ville de Fribourg d'une reconnaissance partielle de la langue minoritaire comme langue officielle (reconnaissance limitée à certains aspects, du type de celle prévue pour le romanche par l'art. 70 al. 1 Cst. féd.). Lorsqu'on accorde certains droits à une minorité linguistique et que l'on fixe en la matière des obligations aux autorités et à leurs administrations, *y a-t-il un seuil à partir duquel cela vaut reconnaissance* de la langue minoritaire comme langue officielle ?

7) Compte tenu de tout ce que l'on ne sait pas, **la question de la conformité avec la Constitution cantonale des trois articles sur les langues que le groupe de travail envisage d'insérer dans la convention de fusion semble pouvoir se poser ainsi : *est-ce que ces trois articles font de l'allemand une langue officielle de la future commune du Grand Fribourg ?***

– Si la réponse à cette question est non, les dispositions concernées relèvent du « bilinguisme pragmatique » voulu par la commune et par le projet de fusion. La question de la conformité

avec la Constitution ne se pose alors plus de manière générale (elle peut cependant éventuellement resurgir sur des aspects ponctuels).

- Si la réponse à cette question est « en partie », alors on se trouve dans la situation d'une reconnaissance partielle de l'allemand comme langue officielle, probablement comparable à celle du romanche. Resterait alors à déterminer si ce type de reconnaissance devrait également être soumis à l'exigence de l'existence d'une « minorité linguistique autochtone importante » au sens de l'art. 6 al. 3 Cst. cant. (la définition de l'importance pourrait alors être plus légère que pour une reconnaissance complète).
- Si la réponse à cette question est oui, alors la question de la conformité globale de ces trois articles à la Constitution se pose. L'art. 6 al. 3 Cst. cant. ne permet en effet qu'aux communes comprenant « une minorité linguistique autochtone importante » d'avoir le français et l'allemand comme langues officielles. On a alors un problème important, puisqu'on ne dispose ni des éléments permettant de savoir si la future commune comprendra une telle minorité ni d'une définition claire des moyens pour prendre une décision à ce sujet.

8) Les dispositions proposées par le groupe de travail ont la teneur suivante :

**Art. 1 Nom et langues de la commune fusionnée**

1 Le nom de la nouvelle commune est Fribourg, Freiburg en allemand.

2 La langue officielle de la commune est le français. Les personnes de langue allemande peuvent s'adresser en allemand aux autorités communales.

*Variante* : La langue officielle de la commune est le français. L'allemand est aussi langue officielle dans les rapports que la commune entretient avec les personnes de cette langue.

3 La commune favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Elle encourage le bilinguisme.

**Art. 2 Documents et communication officiels**

1 Toute information de caractère général destinée au public est diffusée simultanément en français et en allemand. Les actes communaux et textes d'une importance particulière sont également publiés dans les deux langues.

2 Les documents internes à l'administration, en particulier les documents mis en consultation interne peuvent être rédigés dans une seule langue. Les rapports et autres documents annexes mis à la disposition des médias ou sur Internet peuvent, dans la mesure où leur traduction n'est pas exigée par d'autres dispositions, être diffusés uniquement dans leur langue originelle.

3 Les informations qui ont un caractère local ou qui s'adressent exclusivement à une seule des deux communautés linguistiques, notamment en matière scolaire, peuvent être diffusées uniquement dans une seule langue.

**Art. 3 Langue de délibération et matériel de vote**

1 Les membres des organes communaux et de leurs commissions s'expriment en français ou en allemand.

2 Sur demande du Bureau du Conseil général, les documents importants sont fournis à ses membres en français et en allemand. Dans tous les cas, les messages comportent un résumé dans l'autre langue.

3 En matière fédérale, cantonale et communale, les personnes ayant l'exercice des droits politiques ont le droit d'obtenir le matériel de vote en français ou en allemand, selon leur choix.

9) Une **rapide analyse du contenu de ces dispositions** permet de mettre en évidence les éléments suivants :

- a) **Les al. 1 et 3 de l'art. 1** n'ont en eux-mêmes aucun impact sur la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle de la future commune. L'al. 1 ne fait que reprendre le contenu de l'art. 2 al. 2 Cst. cant. et, à moins de modifier la Constitution, il n'y a pas de marge de manœuvre à ce sujet. Quant à l'al. 3, il est également repris, en transposant à l'échelon de la commune une injonction faite à l'Etat, de la Constitution cantonale (art. 6 al. 4), et sa valeur est essentiellement programmatique.
- b) En revanche, une bonne partie du débat réside dans la **formulation de l'art. 1 al. 2**.
- b.1. Dans sa *version principale*, cet al. 2 reconnaît expressément une seule langue officielle : le français. Pour l'allemand, il ne lui attribue pas nommément un statut de langue officielle. Mais il reprend pour l'essentiel la solution et la formulation prévues pour le romanche par l'art. 6 al. 3, 1<sup>re</sup> phr., LLC (loi fédérale sur les langues) : possibilité est donnée aux personnes de langue allemande de s'adresser aux autorités communales en allemand. Cette reprise de l'art. 6 al. 3 LLC est cependant assez ambiguë. Car, d'une part, elle ne vise pas le même but dans le contexte de la convention de fusion que dans le contexte de l'art. 6 LLC : dans la convention de fusion, elle a pour but de donner aux personnes de langue allemande la possibilité de s'adresser en allemand aux autorités ; mais à l'art. 6 al. 3 LLC, la situation est complètement différente : il s'agit, non pas de prévoir que les personnes de langue romanche peuvent s'adresser aux autorités fédérales en romanche (cet aspect est déjà couvert par une combinaison entre les art. 5 al. 1 et 6 al. 1 LLC), mais de les autoriser à choisir entre l'un de leurs idiomes et le rumantsch grischun. D'autre part, la reprise est partielle, puisque l'art. 1 al. 2 de la convention de fusion ne reprend pas la règle selon laquelle l'autorité répond en principe dans la même langue. Dès lors, en reprenant partiellement une formulation qui visait un but différent de celui que l'on veut atteindre, on crée des difficultés de compréhension et d'interprétation, voire des inégalités de traitement injustifiées : l'allemand n'étant pas, comme le romanche, une langue purement locale, pourquoi est-ce que seules les personnes de langue allemande pourraient s'adresser en allemand aux autorités communales ? qu'en est-il p. ex. d'une personne d'origine turque qui parle allemand mais pas français ? et dans quelle langue doit répondre l'administration ?
- b.2. Dans sa *variante*, l'al. 2 commence également par reconnaître le statut de langue officielle du français. Dans un second temps, il reconnaît également l'allemand comme langue officielle, mais uniquement dans les rapports que la commune entretient avec les personnes de langue allemande. C'est la même solution et la même formulation que celles utilisées pour le romanche aux art. 70 Cst. féd. et 5 al. 1 LLC. Le champ d'application de la reconnaissance est donc limité ; on peut en déduire, en se référant notamment au [Rapport de la Commission CN sur la LLC](#), que l'allemand est langue officielle, mais que son importance n'est pas jugée équivalente à celle du français. Toutefois, la référence aux « rapports que [respectivement la Confédération et la commune] entretiennent avec les personnes de cette langue » peut avoir un impact différent et potentiellement plus contraignant pour la commune qu'il ne l'est pour la Confédération. Pour la commune, ces rapports couvrent en effet notamment tout le domaine scolaire, que les articles de la convention de fusion n'abordent pas directement (cf. à ce sujet ci-dessous pt 11).
- b.3. Quoi qu'il en soit, il y a clairement une différence de portée entre les deux formulations. Dans le premier cas, il n'y a pas de reconnaissance, même si la portée de la règle est peu claire. Dans le second cas, la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle est certes limitée (reconnaissance partielle), mais il s'agit quand même d'une reconnaissance.
- c) **L'art. 2 relatif aux documents et communications officiels** reprend diverses dispositions de l'OInf et du REAL. Cette reprise n'est pas idéale si l'objectif est d'éviter de reconnaître l'allemand comme langue officielle. Car dans l'OInf et le REAL, les dispositions en question se réfèrent à un contexte

officiellement bilingue et sont formulées dans cette perspective d'un Etat officiellement bilingue. Vouloir les transposer directement dans la convention de fusion ne peut de ce fait que créer la confusion. L'alinéa 2 en particulier est formulé en terme de dérogations ; or il ne peut y avoir des dérogations que s'il y a auparavant une règle générale ; et on voit mal à quelle autre règle générale qu'une reconnaissance officielle du bilinguisme ces dérogations pourraient s'appliquer. Sauf que cette règle générale n'est pas posée ...

d) L'*art. 3 al. 1 et 2 se réfère à la langue des autorités*, en autorisant notamment l'usage des deux langues lors des délibérations. Sur ce point, on peut faire les constats suivants :

- A première vue, il paraît un peu étonnant d'affirmer que la langue utilisée de manière courante dans les délibérations des autorités n'est pas une langue officielle. L'usage de plusieurs langues complique en effet un peu la compréhension des débats par une partie des membres de l'autorité (celle qui n'est pas plurilingue). Cela se justifie aisément lorsqu'on est en présence de langues officielles, mais sans doute un peu moins lorsqu'on est en présence de langues non officielles.

- Si on la compare avec la situation sur le plan fédéral, cette disposition fait en outre apparaître une différence. Sur le plan fédéral, alors même que le romanche est reconnu partiellement à l'échelon constitutionnel comme langue officielle, la législation relative au parlement fédéral se réfère uniquement à trois langues, et non pas au romanche, et l'usage de ce dernier n'est pas autorisé lors des débats. Sur ce plan, le projet de convention de fusion va donc plus loin que le droit fédéral à l'égard du romanche.

- Toutefois, selon l'art. 10 ch. 2 let. e et f de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, les Parties s'engagent à permettre et/ou encourager l'emploi, par les collectivités régionales ou locales, de langues régionales ou minoritaires dans les débats de leurs assemblées. Le fait que la Charte européenne encourage l'utilisation des langues régionales ou minoritaires dans ces délibérations revêt clairement une grande importance et devrait constituer une justification suffisante pour admettre que l'art. 3 ne constitue pas nécessairement la reconnaissance officielle du caractère bilingue de la future commune.

e) Reste *l'art. 3 al. 3 relatif au matériel de vote*. Il ne pose manifestement pas de problème sous l'angle qui nous occupe. Il fait en effet usage de la possibilité offerte par l'art. 12 al. 3, 2<sup>e</sup> phr., LEDP, lequel fait référence non pas aux communes avec deux langues officielles ou même aux communes bilingues, mais simplement aux communes « où une pratique bilingue est généralisée ».

10) Si maintenant on prend ces caractéristiques non pas une à une, mais en bloc, **peut-on affirmer de manière catégorique que cet ensemble d'articles vaut (ou ne vaut pas) reconnaissance officielle de l'allemand ou du caractère bilingue de la future commune ?** Les avis émis par les différents membres du Service de législation qui ont effectué un bref examen de cette question sont partagés :

a) Une partie d'entre eux estime que ce n'est pas le cas. L'art. 1 al. 2, dans sa version principale, montre clairement la volonté de ne pas faire de l'allemand une langue officielle, et le droit de s'adresser à une commune dans une langue minoritaire n'élève pas cette langue au rang de langue officielle. C'est dans ce sens que va aussi la Charte européenne des langues régionales et minoritaires ([RS 0.441.2](#)), qui ne s'applique certes pas au cas fribourgeois mais qui fait clairement la distinction entre les notions de langue minoritaire ou régionale et de langue officielle. Dès lors, les articles du projet de convention de fusion, qui ne couvrent qu'une partie des aspects susceptibles d'être affectés par la reconnaissance d'une langue officielle, se situeraient bien dans la ligne du bilinguisme pragmatique actuel.

b) Une autre partie d'entre eux penche en revanche plutôt pour l'affirmative. On est en présence d'un corps de règles général sur le sujet, formulé d'une manière qui ne se distingue pas tellement des règles que l'on rédigerait en cas de reconnaissance de l'allemand comme langue officielle. Cela est bien montré par la reprise textuelle de dispositions cantonales qui s'appliquent à l'origine à une communauté officiellement bilingue. S'y ajoute la possibilité pour les membres des organes communaux de s'exprimer dans les deux langues qui donne tout de même un peu l'impression d'une collectivité officiellement bilingue. Il y aurait donc bien une reconnaissance, au moins partielle, de l'allemand comme langue officielle de la future commune.

c) Les deux positions paraissent défendables.

- Si on se limite à la *proposition principale pour l'art. 1 al. 2*, le projet de dispositions à insérer dans la convention de fusion montre assez clairement que l'intention est de renoncer à la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle. C'est un indice important qui fait *pencher la balance plutôt en faveur du fait que les articles prévus ne constituent pas une reconnaissance du caractère officiel de l'allemand*, à condition que l'on privilégie l'autonomie des communes en matière de langues (comme semble l'avoir fait jusque-là le Conseil d'Etat, cf. le Rapport du 25.06.2013 sur le postulat No 2034.081 André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues).
- Avec la *variante*, en revanche, on est en présence d'une *reconnaissance partielle* de l'allemand comme langue officielle. Si cette solution devait être retenue, il faudrait donc examiner la question de la compatibilité avec la Constitution sous l'angle de la conformité de cette reconnaissance avec l'art. 6 al. 3 Cst. cant., en partant probablement de l'idée qu'une reconnaissance partielle peut être plus facilement acceptée qu'une reconnaissance complète.

d) Dans tous les cas, *la formulation de ces dispositions n'est pas vraiment idéale* si le but est de montrer que l'on reprend en pratique le bilinguisme pragmatique actuel, sans toutefois vouloir faire du Grand Fribourg une commune officiellement bilingue. Lors de notre entretien téléphonique du 9 février dernier, j'ai cru comprendre qu'il s'agissait simplement de faire état globalement dans la convention de fusion d'une reprise de la pratique de la commune actuelle, en énonçant les principaux éléments de cette pratique. Or les trois articles concernés ne font aucune référence à cette pratique ; la formulation de certains d'entre eux paraît peu adéquate et peu adaptée à la simple reprise d'une pratique ; et enfin, l'opportunité de transposer à l'échelon communal pour l'allemand des dispositions utilisées à l'échelon fédéral pour le romanche devrait être réexaminée.

11) A noter encore que, en dehors d'une petite référence à l'art. 2 al. 3, les articles en question n'abordent pas du tout une **question importante en matière de langues, celle de l'enseignement**. Il est possible que cela ne soit pas nécessaire. Quoi qu'il en soit, cette question n'a pas été prise directement en considération dans l'évaluation faite au pt 10, mais elle pourrait avoir une certaine importance en la matière. Car, sur la base de l'analyse succincte effectuée, on comprend difficilement les relations entre :

- l'art. 11 LS, qui paraît exclure la possibilité d'avoir un cercle scolaire bilingue lorsque ce cercle ne comprend pas au moins une commune de chaque langue ou une commune officiellement bilingue ;
- la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'enseignement dans les régions bilingues, qui déduit de la liberté de la langue certaines conséquences pour ces régions lorsqu'il n'en résulte

pas une charge disproportionnée pour la collectivité (cf. not. arrêt 2C\_695/2019 ; à noter que, en relation avec la liberté de la langue, le TF utilise le terme bilingue dans un sens plus large que celui de « doté de deux langues officielles ») ;

- et la situation actuelle de la Ville de Fribourg, qui forme un cercle scolaire bilingue tout en affirmant ne pas reconnaître l'allemand comme langue officielle.

Il serait dès lors sans doute utile de vérifier globalement avec la DICS cette question.

12) Les considérations qui précèdent ne permettent pas de donner une réponse catégorique à la question posée. Les **conclusions** que l'on peut en tirer sont les suivantes :

a) Il y a de bonnes raisons de ne pas reconnaître l'allemand comme deuxième langue officielle de la future commune tant que certains aspects juridiques n'auront pas été clarifiés (notamment la portée des exigences fixées par l'art. 6 al. 3 Cst. cant. ainsi que les questions de compétence et de procédure).

b) Dès lors, la question de la conformité avec la Constitution des articles proposés dans le projet de convention de fusion se pose essentiellement de la manière suivante : est-ce que les dispositions en question font de l'allemand une langue officielle de la future commune du Grand Fribourg ? Si on donne une réponse négative à cette question, la question de la conformité avec la Constitution ne se pose pas de manière générale. Si en revanche on estime que ces articles valent reconnaissance totale ou partielle de l'allemand comme langue officielle, alors la conformité avec la Constitution doit être examinée au regard de l'art. 6 al. 3 Cst. cant., et il faut déterminer si la minorité germanophone de la future commune pourra être considérée comme « une minorité linguistique autochtone importante » au sens de cette disposition.

c) Si, à l'art. 1 al. 2 du projet de convention de fusion, on retient la variante, on est en présence d'une reconnaissance partielle de l'allemand comme langue officielle, et la conformité avec l'art. 6 al. 3 Cst. cant. devrait alors être tranchée au préalable (ce qui est compliqué, étant donné que les critères ne sont pas clairement identifiés).

d) Si, à l'art. 1 al. 2 du projet de convention de fusion, on retient la proposition principale, la balance paraît pencher plutôt en faveur du fait que les articles prévus ne constituent pas une reconnaissance du caractère officiel de l'allemand, ce qui signifie qu'ils seraient globalement compatibles avec la Constitution. Toutefois, la formulation de cet art. 1 al. 2 peut soulever un problème d'inégalité de traitement puisqu'elle autorise uniquement les personnes de langue allemande à s'exprimer en allemand.

e) Enfin, à partir du moment où l'on veut se limiter à un bilinguisme pragmatique sans reconnaissance officielle, les articles proposés dans le projet de convention de fusion gagneraient probablement à être formulés de manière un peu différente, plus souple, de manière à rendre cette question moins aigüe. En outre, sur plusieurs points, ces articles pourraient être revus et améliorés.

13) Il me semble important d'ajouter, dans cette version du présent avis mise à jour le 5 mars, un élément ou plutôt une question supplémentaire : dans quelle mesure la dilution d'une communauté linguistique minoritaire dans une collectivité plus grande est-elle susceptible en elle-même de porter atteinte à la liberté de la langue de la communauté minoritaire ? Il est possible que cela ait une influence sur la portée de l'art. 6 al. 3 Cst. cant. lors de fusions de communes et la question mériterait sans doute d'être creusée. Mais la solution qui consiste à conserver pour le Grand Fribourg les acquis en matière de plurilinguisme pourrait régler le problème dans ce cas précis.



Je me rends bien compte que cette réponse ne vous arrange pas nécessairement. Mais j'espère que ces éléments seront quand même utiles à votre réflexion et je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, l'assurance de ma considération distinguée.

Luc Vollery, Dr. en droit  
Chef de service

Copie à :

- la CHA, Mme Danielle Gagnaux Morel, Chancelière d'Etat, et Mme Sophie Perrier, Vice-Chancelière d'Etat ;
- la DIAF, M. Samuel Russier, secrétaire général ;
- le SAINEC, M. Christophe Maillard, et le SCom, M. Gérald Mutrux, chefs de service.