

L'allemand, langue officielle de la ville de Fribourg ?

État des lieux et analyse historique, juridique et sociolinguistique
Rapport à l'attention du Conseil communal de Fribourg

Direction de projet :

Renata Coray
Raphael Berthele

Collaboration :

Laura Hodel

Adresse :

Institut du plurilinguisme
Rue de Morat 24
CH-1700 Fribourg

Traduction :

Transit TXT SA :
Clara Wubbe
(Aude Monney, Madeleine Kobel)

Fribourg, le 31 janvier 2018
(Version révisée du 28 juin 2018)

Table des matières

RÉSUMÉ.....	5
INTRODUCTION.....	7
I CONTEXTE HISTORIQUE ET JURIDIQUE	9
1 LES LANGUES OFFICIELLES DE LA CONFÉDÉRATION	9
1.1 HISTORIQUE	9
1.2 DISPOSITIONS LÉGALES	10
1.3 STATISTIQUE DES LANGUES	10
2 LANGUES OFFICIELLES DANS LES CANTONS PLURILINGUES	12
2.1 BERNE.....	13
2.2 VALAIS.....	15
2.3 GRISONS.....	17
2.4 FRIBOURG	20
II VILLE DE FRIBOURG	23
3 IMPORTANCE HISTORIQUE DE L'ALLEMAND	23
3.1 LES LANGUES À FRIBOURG DEPUIS LE 12 ^E SIÈCLE – UN SURVOL RAPIDE.....	23
3.2 LE « BILINGUISME PRAGMATIQUE » DES AUTORITÉS POLITIQUES DE FRIBOURG DEPUIS LE 19 ^E SIÈCLE (RECHERCHES RÉALISÉES PAR LES ARCHIVES DE LA VILLE)	25
4 STATUT JURIDIQUE DE L'ALLEMAND.....	27
4.1 LA TROISIÈME VOIE D'UN « BILINGUISME DÉLIBÉRÉMENT INCOHÉRENT » (RICHTER 2005)	28
4.2 DÉFINITION DE LA « MINORITÉ LINGUISTIQUE AUTOCHTONE (IMPORTANTE) » (LÜTHI 2004)	29
4.3 DÉFINITION LÉGALE D'UNE « COMMUNE BILINGUE » – NÉCESSITÉ OU NUISANCE ? (CONSIDÉRATIONS DU CONSEIL D'ÉTAT FRIBOURGEOIS DE 2009, 2013 ET 2017).....	31
4.4 POINT DE VUE DU SERVICE JURIDIQUE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE.....	32
5 SITUATION ACTUELLE	33
5.1 STATISTIQUE DES LANGUES	33
5.2 DISPOSITIONS LÉGALES	38
5.3 CONSEIL GÉNÉRAL	39
5.3.1 Répartition des langues.....	39
5.3.2 Langues de publication et de délibération	39
5.4 CONSEIL COMMUNAL ET ADMINISTRATION COMMUNALE	41
5.4.1 Répartition des langues.....	41
5.4.2 Langues de publication et de communication	43
5.4.2.1 « Bonnes pratiques »	43
5.4.2.2 Rapports de gestion, plans financiers et programmes de législature.....	44
5.4.2.3 « 1700 » et « BiP »	45

5.4.2.4	Site Internet et communiqués de presse	46
5.4.2.5	Traductions	46
5.4.2.6	Communication orale	47
5.4.3	<i>Recrutement du personnel</i>	48
5.4.4	<i>Compétences linguistiques, formation et perfectionnement</i>	50
5.5	VISIBILITÉ DES LANGUES	52
5.5.1	<i>Logo de la ville</i>	52
5.5.2	<i>Inscriptions dans l'espace public</i>	53
5.6	LES LANGUES DANS L'ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE	54
5.6.1	<i>Cadre légal (canton et ville)</i>	54
5.6.2	<i>Répartition linguistique des élèves, des classes et des écoles</i>	55
5.6.3	<i>Enjeux politiques de l'enseignement bilingue</i>	56
5.7	LES LANGUES DANS LA VIE SOCIALE	57
5.8	LES LANGUES DANS LE DOMAINE CULTUREL	58
5.9	LES LANGUES DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE	62
5.9.1	<i>Agglo Fribourg-Freiburg et projet de fusion du Grand-Fribourg</i>	63
 III COMPARAISON AVEC D'AUTRES VILLES		66
6	BIENNE (BE).....	66
6.1	ÉVOLUTION HISTORIQUE ET STATISTIQUE.....	66
6.2	SITUATION JURIDIQUE	67
6.3	LANGUES DES AUTORITÉS POLITIQUES ET DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE	68
6.3.1	<i>Répartition et usage des langues</i>	68
6.3.2	<i>Service de traduction</i>	70
6.3.3	<i>Présence et visibilité dans l'espace public</i>	70
6.4	INSTITUTIONS DE PROMOTION DU BILINGUISME.....	71
6.5	ÉCOLES PUBLIQUES	71
6.6	CULTURE ET MÉDIAS	72
6.7	VIE SOCIALE	72
6.8	ÉCONOMIE.....	73
6.9	COÛTS	74
7	SIERRE (VS)	75
7.1	ÉVOLUTION HISTORIQUE ET STATISTIQUE.....	75
7.2	SITUATION JURIDIQUE	76
7.3	LANGUES DES AUTORITÉS POLITIQUES ET DE L'ADMINISTRATION MUNICIPALE	77
7.4	ÉCOLES PUBLIQUES	78
7.5	INSTITUTIONS DE SOUTIEN, CULTURE ET MÉDIAS	79
7.6	VIE SOCIALE	79
7.7	ÉCONOMIE.....	80
8	FRIBOURG, BIENNE ET SIERRE – RESSEMBLANCES ET DIFFÉRENCES..	80

IV ALLEMAND, LANGUE OFFICIELLE	84
9 CONDITIONS PRÉALABLES ET RÉPERCUSSIONS POSSIBLES.....	84
9.1 ASPECTS POLITIQUES, JURIDIQUES ET ADMINISTRATIFS	84
9.1.1 <i>Aspects politiques</i>	84
9.1.2 <i>Démarche juridique</i>	85
9.1.3 <i>Effets pour l'administration et les écoles</i>	85
9.2 ASPECTS SOCIOLINGUISTIQUES, CULTURELS ET ÉCONOMIQUES	87
9.2.1 <i>Aspects sociolinguistiques et culturels</i>	87
9.2.2 <i>Aspects économiques</i>	89
V ALTERNATIVE À L'ALLEMAND COMME LANGUE OFFICIELLE	92
10 AUTRES MESURES DE PROMOTION DE L'ALLEMAND	92
10.1 POINTS FAIBLES DANS L'ADMINISTRATION	92
10.1.1 <i>Manque de compétences en allemand</i>	93
10.1.2 <i>Problèmes de traduction</i>	93
10.1.3 <i>Pondération de compétences professionnelles-techniques et linguistiques</i>	94
10.1.4 <i>Intégration de germanophones dans une administration francophone</i>	94
10.1.5 <i>Demande d'autres langues</i>	94
10.2 PROPOSITIONS DE MESURES CONCRÈTES D'OPTIMISATION DANS L'ADMINISTRATION	94
10.2.1 <i>État des lieux</i>	95
10.2.2 <i>Recrutement du personnel</i>	95
10.2.3 <i>Promotion des compétences en allemand, rôle de modèle de la direction</i>	96
10.2.4 <i>Traduire davantage de documents et optimiser le processus de traduction</i>	96
10.2.5 <i>Meilleure visibilité du bilinguisme</i>	97
10.3 AUTRES MESURES DANS LES DOMAINES ÉCOLE, CULTURE ET ÉCONOMIE.....	97
10.4 MISE EN ŒUVRE	98
VI CONCLUSION	100
FIGURES ET TABLEAUX.....	101
ABRÉVIATIONS	102
BIBLIOGRAPHIE	103
ANNEXE	107
DONNÉES, MÉTHODES, ÉTHIQUE DE RECHERCHE, REMERCIEMENTS	107
ARTICLES RELATIFS AUX LANGUES DANS LA CONSTITUTION FÉDÉRALE ET DANS LES	
CONSTITUTIONS DES CANTONS PLURILINGUES	108
RAPPORT DU SERVICE JURIDIQUE DE LA VILLE DE FRIBOURG	111
ÉVALUATION DU QUESTIONNAIRE (GROUPES DE DISCUSSION D'EMPLOYÉS COMMUNAUX) .	126
PRISES DE POSITION DU KUND ET DE LA CRPF AU SUJET DU POSTULAT N° 23.....	128

RÉSUMÉ

La question de la place de l'allemand dans le canton et la ville de Fribourg fait débat depuis des décennies déjà. De nombreux rapports scientifiques, expertises et interventions politiques en attestent. La Constitution du canton de Fribourg (Cst. FR) retient que le français et l'allemand sont les langues officielles du canton et que leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité (art. 6, al. 1 et 2, Cst. FR). On y lit encore que les communes « comprenant une minorité linguistique autochtone importante » peuvent avoir le français et l'allemand comme langues officielles (art. 6, al. 3, Cst. FR). Il manque toutefois à ce jour une loi d'exécution qui définisse clairement les critères à remplir et la procédure à suivre pour la reconnaissance en bonne et due forme d'un bilinguisme officiel au niveau communal. Spécialistes et experts débattent depuis les années 1980 sur les critères – statistiques, historiques et territoriaux – applicables. Les avis divergent par ailleurs sur la question de savoir si un ancrage légal du bilinguisme au niveau communal aurait pour effet de promouvoir ou au contraire de compromettre la paix des langues. Alors que des experts du Conseil de l'Europe et des partisans de la communauté germanophone de Fribourg appellent de leurs vœux une réglementation juridique de la question, d'autres incitent à la prudence et soulignent l'importance de pratiques qui ont fait leurs preuves pendant de longues années. D'autres encore, à commencer par les défenseurs de la francophonie, insistent sur le principe de la territorialité, censé protéger les francophones – majoritaires dans le canton, le district de la Sarine et la ville de Fribourg, mais minoritaires au niveau national – dans leur région linguistique.

Des efforts ont été faits ces dernières années en ville de Fribourg en faveur de l'allemand, notamment dans l'espace public (p. ex. certains noms de rues en allemand), dans les publications officielles et dans l'encouragement de la culture. Parallèlement, on observe un recul du nombre de personnes de langue principale allemande et de l'allemand comme langue de diffusion. Cependant, face à l'insistance croissante sur les avantages du bilinguisme, le politique est appelé à promouvoir le bilinguisme, non seulement dans l'administration communale, mais aussi à l'école obligatoire, sous la forme de modèles d'enseignement bilingues.

Le présent rapport traite du thème de l'allemand en tant que langue officielle de la Ville de Fribourg en se fondant sur une analyse historique, juridique et empirique de la situation locale ainsi que sur une comparaison avec les villes de Bienne et Sierre qui comptent elles aussi, traditionnellement, une minorité linguistique. L'analyse se concentre plus particulièrement sur l'administration communale, mais inclut d'autres domaines importants de la vie en société, comme l'école, la communication, la culture et l'économie. Partant d'un état des lieux de la situation actuelle, elle aborde la question des défis posés par le bilinguisme officiel et des autres solutions possibles.

Trois scénarios sont mis sous la loupe : 1) le maintien du *statu quo*, autrement dit la prise en compte ponctuelle et à bien plaisir de l'allemand, comme c'est le cas aujourd'hui ; 2) l'instauration d'un bilinguisme officiel garantissant l'égalité des deux langues, le français et l'allemand, comme langues officielles ; 3) la voie médiane, qui vise une promotion renforcée de l'allemand, avec la formulation d'objectifs correspondantes et l'allocation de ressources nécessaires au niveau communal afin de mieux institutionnaliser cette promotion.

L'analyse de la situation actuelle à Fribourg révèle que le premier scénario n'est pas toujours facile à vivre pour les employés de la Ville et que l'utilisation de l'allemand est dans une large mesure laissée à la sensibilité et à l'initiative de chacun. Le deuxième scénario, que l'on

trouve à Bienne et dans l'administration fédérale, montre que le bilinguisme (ou plurilinguisme) officiel est possible mais qu'il a un prix, et que l'égalité linguistique absolue demeure une illusion. La voie médiane, privilégiée par la plupart des personnes interviewées, prévoit un renforcement des efforts pour promouvoir l'allemand, y inclus la mise à disposition des moyens nécessaires, l'idéal à moyen-long terme consistant à généraliser l'usage des deux langues. Légiférer consisterait en l'occurrence à concrétiser une pratique existante et non pas à imposer le bilinguisme.

INTRODUCTION

La Suisse est officiellement un pays quadrilingue et *de facto* un pays plurilingue. Dix-sept des vingt-six cantons qui la composent, soit la majorité, ont l'allemand comme langue officielle, quatre le français (GE, JU, NE, VD) et un l'italien (TI). Trois cantons sont officiellement bilingues allemand-français (VS, BE, FR) et le canton des Grisons est officiellement trilingue allemand-romanche-italien. La Confédération accorde aux cantons plurilingues des aides financières pour leur permettre d'exécuter leurs tâches particulières (art. 21 LLC). Les rapports de majorité linguistique sont différents dans ces quatre cantons. L'allemand, la langue majoritaire au niveau national, est majoritaire aussi dans les cantons de Berne et des Grisons. Les rapports sont inversés dans les cantons de Fribourg et du Valais, avec des majorités et des minorités « relatives » (Richter 2005 : 651, 785) : ici, la langue majoritaire nationale (l'allemand) est minoritaire et le français majoritaire.

Les termes de « minorité » et de « majorité », de « bilingue » et de « plurilingue », qui reviennent régulièrement dans le présent rapport, méritent d'être précisés, car ils ont plusieurs significations et peuvent s'appliquer à des institutions ou à des individus. Par personne « bilingue », on entend souvent, de manière stéréotypée, une personne « parfaitement » à l'aise dans les deux langues, c.-à-d. ayant de très bonnes connaissances des deux. Dans la littérature scientifique, le bilinguisme individuel n'est pas compris de manière aussi restrictive : est considérée comme bilingue une personne qui utilise régulièrement deux langues. Nous mentionnerons explicitement le sens donné au terme dans les considérations suivantes, à moins qu'il ressorte clairement du contexte.

On attribue souvent au canton de Fribourg ainsi qu'à sa capitale Fribourg – les deux ont longtemps présenté une composition linguistique similaire – une fonction de pont entre le français et l'allemand¹. Comme la ville est sise sur la Sarine, considérée comme rivière-frontière entre les deux langues (frontière familièrement appelée « Röstigraben ») que plusieurs ponts enjambent, la capitale du canton est réputée ville de ponts par excellence. La photo officielle de 2014 des membres du Grand Conseil sur le Pont de la Poya joue avec cette métaphore du pont (dans une mise en scène qui évoque la pochette de l'album légendaire Abbey Road des Beatles)².

Contrairement au canton de Fribourg, sa capitale Fribourg n'est pas officiellement bilingue. Ni la constitution cantonale ni le règlement communal ne la déclarent comme telle. Toutefois, les noms français et allemand de la capitale sont mentionnés explicitement dans les deux versions linguistiques de la constitution (art. 2, al. 2, Cst. FR). Il est question aussi, de temps à autre, de bilinguisme « officieux » mais non « officiel », l'allemand étant employé dans diverses directives et en partie aussi dans la pratique des autorités politiques et de l'administration communale. Au vu de l'importance historique de l'allemand pour le canton et sa capitale, il n'est pas étonnant que la minorité linguistique demande régulièrement une prise en compte appropriée de sa langue. Pour donner un certain poids à cette revendication, Peter Boschung a fondé en 1959 la *Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft* (DFAG). En 1985, la Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF) est créée à son tour, dans le but de contrer une germanisation dans les secteurs économique et scolaire et de défendre les intérêts

¹ Cf. p. ex. Lüthi 2004 : 68 ; Richter 2005 : 705, 707 ; DHS « Fribourg (Commune) », chap. 3. Dans le présent rapport, nous utiliserons les noms français des localités mentionnées, à moins que le contexte ne suggère un autre usage pour des raisons évidentes, cela par souci de clarté et sans aucune intention politique.

² Cf. p. ex. FN 7.1.2014 www.freiburger-nachrichten.ch/nachrichten-kanton/die-freiburger-regierung-im-stil-der-fab-four [10.1.2018].

de la majorité francophone³. Les affrontements parfois virulents entre ces deux groupes d'intérêt se sont progressivement apaisés dans le courant du 21^e siècle. Très probablement que l'inscription dans la Constitution de l'égalité du français et de l'allemand comme langues officielles du canton et du principe de territorialité y a contribué. Depuis 2007, une nouvelle organisation, le « Forum Partnersprachen Freiburg – Forum langues partenaires Fribourg » (FPF), s'emploie à promouvoir le bilinguisme et la compréhension entre les deux communautés linguistiques dans la ville et l'agglomération. Des observateurs parlent aujourd'hui d'une détente de la situation, due entre autre à la meilleure prise en compte de l'allemand à l'école et dans l'espace public (inscriptions en deux langues), ainsi qu'au démenti statistique d'une germanisation (Büchi NZZ 25.10.2012). La CRPF n'est plus guère présente sur la place publique et ses revendications sont qualifiées de moins « martiales » (ibid.). Confrontée au recul de ses membres, la DFAG a fusionné avec le *Deutschfreiburger Heimatkundeverein*, rebaptisé *Verein Kultur Natur Deutschfreiburg* (KUND) (FN 27.3.2017). L'acceptation du postulat n° 23, qui demande au Conseil communal un rapport sur les répercussions possibles de la reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg, peut être comprise comme un signe d'apaisement et de bonne volonté vis-à-vis de l'allemand⁴.

Suite à ce postulat, le Conseil communal a chargé l'Institut du plurilinguisme de l'Université et de la Haute école pédagogique de Fribourg (IDP) de rédiger un rapport circonstancié à ce sujet⁵. Le présent rapport aborde la question de l'allemand langue officielle de Fribourg dans un large contexte historique, juridique et sociolinguistique (chap. I), dresse un état des lieux de la situation actuelle (chap. II) et établit une comparaison avec les villes de Bienne et Sierre (chap. III). Partant des résultats et des données des chapitres précédents, il expose ensuite les implications d'une consécration juridique de l'allemand comme langue officielle (chap. IV) et formule des mesures susceptibles de promouvoir le bilinguisme (chap. V).

L'IDP a rédigé ce rapport sur la base de données scientifiques, documentaires et ethnographiques, soit sur l'abondante littérature scientifique disponible sur le thème, sur des analyses de textes de lois et d'ouvrages historiques, sur des documents de l'administration communale et autres documents officiels, ainsi que sur des interviews d'experts et des groupes de discussion avec des personnes clés et des employés des administrations communales de Fribourg, de Bienne et de Sierre (information plus détaillées sur le relevé des données et les méthodes en annexe). Les auteurs⁶ du rapport ne sont pas Fribourgeois, mais ils connaissent Fribourg et la question des langues de par leur vécu et leur formation. Leurs expériences personnelles et les discussions scientifiques les ont familiarisés avec la thématique des minorités et des majorités. Ils sont ainsi en mesure d'aborder la question sensible des langues avec la distance nécessaire, en toute impartialité, et non en tant que porte-paroles d'un groupe d'intérêt potentiellement impliqué. Le présent rapport peut ainsi donner au Conseil communal une base de décision fondée sur des données scientifiques et des recherches empiriques.

³ Voir p. ex. : Altermatt 2003a : 91–93, 169–177 ; Altermatt & Späti 2009 : 129 ; Brohy 1989 : 380–382 ; Richter 2005 : 661–664.

⁴ Cf. www.ville-fribourg.ch/files/pdf89/depot_postulat_23.pdf [10.1.2018].

⁵ Cf. Lettre du syndic du 10.5.2017 et offre/mandat de l'IFM du 7.7.2017.

⁶ Pour faciliter la lecture de ce rapport, nous avons opté pour le masculin générique.

I Contexte historique et juridique

La situation de la Ville de Fribourg ne peut être analysée indépendamment du contexte national et cantonal et des développements historiques et juridiques. Ce chapitre donne une vue d'ensemble, forcément sommaire, de l'évolution des langues officielles au niveau national et dans les cantons plurilingues de Suisse.

1 Les langues officielles de la Confédération

1.1 Historique

Un article sur les langues figure dans la Constitution fédérale depuis la fondation de l'État fédéral moderne en 1848. Après la reconnaissance de l'allemand, du français et de l'italien comme langues nationales, le romanche est reconnu à son tour en tant que telle en 1938. *De facto*, jusque dans un 20^e siècle bien avancé, l'allemand et le français ont été les principales langues officielles de la Confédération. L'italien sera progressivement pris en compte⁷, mais c'est à partir de 1918 seulement que la Feuille fédérale sera aussi publiée dans cette langue (d'abord dans une version écourtée puis, dès 1974, en version intégrale). Dans le Bulletin officiel, les interventions des parlementaires étaient publiées dans leur langue originale. Cependant, le fait qu'il n'y ait eu, longtemps, que des rédacteurs germanophones et francophones, montre que l'italien était très rarement utilisé sous la coupole. Aujourd'hui encore, l'allemand et le français sont les premières langues de travail de l'administration fédérale⁸. L'obligation de faire traduire en romanche des actes d'une importance particulière a été ancrée dans la loi sur la publication en 1986. Depuis 1996, le romanche est en outre inscrit dans la Constitution en tant que « langue officielle partielle » de la Confédération et le service de traduction de l'administration fédérale a été développé en conséquence⁹.

Depuis les années 1980, les interventions politiques se multiplient pour demander une meilleure protection des minorités linguistiques et un encouragement de la compréhension et de l'échange entre les communautés linguistiques en Suisse (cf. Widmer et al. 2004 : 247–256). Ces revendications ont conduit à un nouvel article sur les langues dans la Constitution fédérale (art. 70 Cst.). La loi sur les langues et son ordonnance, entrées en vigueur en 2010, règlent la mise en œuvre des dispositions élargies de l'article constitutionnel sur les langues. Par ailleurs, fin 1997, la Suisse a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui prévoit des mesures de protection (plus particulièrement du romanche et de l'italien) dans différents domaines, ainsi que des évaluations régulières. Depuis le quatrième cycle du rapport, la situation du français dans le canton de Berne et de l'allemand dans les cantons de Fribourg et du Valais, de même que dans les communes de Bosco-Gurin/TI et d'Ederswiler/JU est également évaluée¹⁰.

⁷ Cf. source récente : Pini 2017.

⁸ Exemple : depuis 2004, près de 80 % de tous les actes législatifs du recueil officiel du droit fédéral ont été rédigés en allemand, environ 20% en français et moins de 2 % en italien (Zwicky & Kübler 2018).

⁹ Pour plus de détails sur le contexte historique et le développement de l'article sur les langues dans la Constitution fédérale : Büchi 2000, 2015 ; Pini 2017 ; Späti 2016 ; Widmer et al. 2004. Concernant les langues de publication de la politique fédérale : Widmer et al. 2004 : 486–490. Concernant plus spécialement l'italien : Pini 2017.

¹⁰ La Charte des langues, les rapports périodiques de la Suisse et les rapports du Comité d'experts du Conseil de l'Europe peuvent être consultés sur le site de l'Office fédéral de la culture : [//www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html](http://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html) [10.1.2018].

1.2 Dispositions légales

Les articles de la Constitution helvétique afférents aux langues règlent le droit des langues au niveau fédéral (libellé exact en annexe). L'article 4 Cst. consacre le principe des quatre langues nationales allemand, français, italien et romanche, et l'article 18 garantit la liberté des langues. L'article 70, qui est l'article sur les langues à proprement parler, porte sur les langues officielles de la Confédération (al. 1) et des cantons (al. 2), sur la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (al. 3), ainsi que sur le soutien des cantons plurilingues (al. 4), plus spécialement des Grisons et du Tessin (al. 5). L'alinéa 2 retient explicitement que les cantons définissent leurs langues officielles en veillant à la répartition territoriale traditionnelle des langues et en tenant compte des minorités linguistiques autochtones.

Art. 70 Langues (Constitution fédérale du 18.4.1999, état au 1.1.2018)

¹ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien.

Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

² Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

⁴ La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

⁵ La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

La mise en œuvre de l'article sur les langues est réglée depuis 2010 dans une loi sur les langues (LLC) et son ordonnance (OLang)¹¹. On y trouve également des dispositions concrètes sur le fonctionnement de l'administration fédérale plurilingue, et notamment sur :

- l'utilisation des langues officielles dans l'espace public (inscriptions), avec la population et au sein de l'administration,
- les compétences linguistiques exigées des employés et
- la représentation appropriée des communautés linguistiques¹².

Depuis 2012, une ordonnance sur les services linguistiques règle l'organisation, les services de traduction et les autres prestations des services linguistiques de l'administration fédérale¹³. Une évaluation régulière menée dans l'administration fédérale révèle aujourd'hui un besoin d'action surtout dans la promotion de l'italien et dans la représentation appropriée des communautés linguistiques, aussi au niveau des cadres¹⁴.

1.3 Statistique des langues

La composition linguistique de la population résidente suisse a progressivement changé ces dernières décennies, en raison de l'accroissement de la mobilité et de la migration :

¹¹ Cf. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20062545/index.html> et <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20101351/index.html> [10.1.2018].

¹² Informations plus détaillées sur les dispositions en matière de langues dans l'administration fédérale in : Coray et al. 2015 : 22–31.

¹³ Cf. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20112987/index.html> [10.1.2018].

¹⁴ Informations plus détaillées sur la page de la déléguée fédérale au plurilinguisme : <https://www.plurilingua.admin.ch/plurilingua/fr/home/themen/evaluation-monitoring-koordination.html> [10.1.2018].

Tableau 1 : Population résidante permanente selon la ou les langue(s) principale(s) en Suisse, 1970–2015 (en %)

	1970	1980	1990	2000	2015 ¹⁵
Population totale (en milliers)	6'011.5	6'161.0	6'640.9	7'100.3	8'131.0
Allemand / suisse-allemand	66,1	65,5	64,6	64,1	63,0
Français	18,4	18,6	19,5	20,4	22,7
Italien et tessinois / dialecte italo-grison	11,0	9,6	7,7	6,5	8,1
Romanche	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5
Autres langues	3,7	5,5	7,7	8,5	21,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	115,9

Sources : 1970-2000 : Recensements ; 2015 : Relevé structurel (RS)

In : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.html> [10.1.2018]

Au niveau suisse, la présence d'autres langues augmente, et ce de manière marquée depuis 2010, autrement dit depuis qu'il est possible d'indiquer plus d'une langue principale dans les relevés structurels (ce qui est le plus souvent le cas des immigrés et de leurs descendants)¹⁶. Si l'allemand n'a guère été touché par cette évolution (on constate globalement un léger recul de cette langue), le français et l'italien ont progressé. Auparavant déjà, le français avait continuellement augmenté, alors que l'italien avait un temps nettement perdu du terrain. Le romanche est en fort recul.

Les données relatives aux cantons plurilingues confirment les différentes constellations linguistiques. Dans les cantons de Fribourg et du Valais, le français, langue minoritaire au niveau national, est la langue de la majorité, alors que l'allemand, langue majoritaire au niveau national, est la langue de la minorité :

¹⁵ En 2015, le total excède 100 %, à cause de la possibilité d'indiquer plusieurs langues principales. L'intervalle de confiance est dans tous les cas inférieur à +/- 0,2 %.

¹⁶ Plus sur les changements du système de recensement de la population et les répercussions sur la statistique des langues in : Coray 2017.

Tableau 2 : Langues principales dans les cantons plurilingues (en chiffres absolus et en % ; intervalle de confiance en % entre parenthèses), 2015 (possibilité d'indiquer jusqu'à 3 langues principales par personne) (population résidente permanente à partir de 15 ans)

2015	Total (pop. rés. perm. dès 15 ans)	Allemand	Français	Italien	Romanche	Autres
Suisse	6'907'818	4'424'920 64,1% (0,2%)	1'567'197 22,7% (0,4%)	581'381 8,4% (1,0%)	40'394 0,6% (5,1%)	1'470'865 21,3% (0,2%)
BE	854'618	724'055 84,7% (0,5%)	88'335 10,3% (3,5%)	26'582 3,1% (6,5%)	[1'175] [0,1%] (30,5%)	126'227 14,8% (0,4%)
GR	167'918	125'468 74,7% (1,6%)	2'462 1,5% (22,6%)	22'405 13,3% (7,0%)	26'702 15,9% (6,2%)	23'547 14,0% (1,0%)
FR	250'113	69'583 27,8% (3,5%)	170'378 68,1% (1,5%)	6'307 2,5% (13,7%)	[278] [0,1%] (64,4%)	49'938 20,0% (0,9%)
VS	279'810	71'397 22,5% (3,6%)	189'523 67,7% (1,5%)	11'673 4,2% (10,2%)	[201] [0,1%] (79,0%)	52'678 18,8% (0,9%)

Source : *Relevé structurel 2015*

Les personnes interrogées pouvaient donner plusieurs langues principales, ce pourquoi le total des langues est supérieur à la population totale.

L'intervalle de confiance montre la précision des résultats d'un relevé par échantillon.

[Chiffres] : extrapolations sur la base de 49 observations ou moins. Les résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence.

Source : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/sprachen-religionen/sprachen.assetdetail.1822031.html> [10.1.2018]

2 Langues officielles dans les cantons plurilingues

La Suisse fédéraliste fonctionne selon le principe de la subsidiarité (art. 5a Cst.). Cela veut dire que les tâches étatiques sont assumées dans la mesure du possible par les communes et les cantons, qui jouissent donc d'une grande souveraineté (art. 3 Cst.). Les cantons délimitent le degré d'autonomie communale : « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal » (art. 50, al. 1, Cst.). Les cantons sont souverains dans le domaine scolaire et culturel, qui couvre également la législation sur les langues. Celle-ci peut être aménagée dans le cadre de la législation fédérale.

Suivant le canton, les communes ont plus ou moins d'autonomie en ce qui concerne le droit des langues. La juriste Dagmar Richter (2005 : 175–179) se montre plutôt sceptique par rapport au fait que les communes puissent, dans le cadre de l'autonomie conférée par le canton, légiférer en matière linguistique. Le régime linguistique d'une commune, y inclus le règlement de l'usage des langues par ses organes, ne concernerait en effet pas seulement la commune elle-même, mais toucherait également aux intérêts supérieurs du canton et de la Confédération. Le principe de la territorialité servirait à préserver les régions linguistiques traditionnelles et, en fin de compte, la paix des langues. Il serait ainsi tout à fait inopportun qu'un règlement linguistique communal refuse à une minorité linguistique établie de longue date dans la commune le droit d'être prise en compte. Un règlement communal pourrait en outre induire un déplacement de la frontière des langues, et ce changement local à son tour affecter tout le tracé de la frontière des langues et donc concerner aussi bien les cantons que la Confédération. Et encore : les réglementations communales et cantonales sur l'usage des langues dans les procédures administratives pourraient se contredire. Faute de références suffisantes dans la Constitution fédérale à l'appui d'un droit communal spécifique en matière de langues, les pratiques seraient très différentes d'un canton à un autre : « Le canton des Grisons est le seul à avoir délégué aux communes une large autonomie en matière linguistique ; les autres cantons se montrent plus frileux à cet égard, voire, comme le canton de Fribourg, s'y opposent » (2005 : 179, trad.). Aujourd'hui, l'autonomie communale en matière de langues

dans le canton des Grisons est concrétisée dans une loi cantonale sur les langues et son ordonnance, et partiellement restreinte (cf. chap. 2.3).

2.1 Berne

À la différence des autres cantons bilingues et des Grisons, le canton de Berne a inscrit des dispositions très détaillées sur les langues dans sa constitution¹⁷. Cela s'explique notamment par les longues années de discussion au sujet du Jura francophone, qui ont conduit à la séparation d'une partie du Jura et à la création d'un nouveau canton éponyme en 1979. Depuis, le canton de Berne s'est davantage occupé de sa minorité francophone et a mis en place des bases légales correspondantes¹⁸.

Même si la part des personnes de langue principale française est relativement faible aujourd'hui (environ 10 % en 2015) et baissera encore avec le passage de Moutier au canton du Jura, le canton de Berne se déclare officiellement bilingue dans sa *Constitution* (art. 1 Cst. BE ; 1993/2013¹⁹) et s'entend comme « médiateur entre la Suisse germanophone et la Suisse francophone » (art. 2, al. 2, Cst. BE)²⁰. L'article 4 (Minorités) retient explicitement que les besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales doivent être pris en compte et l'article 5 (Jura bernois) reconnaît au Jura bernois un statut particulier. Ces deux articles sont concrétisés dans une *loi sur le statut particulier* (LStP) et son *ordonnance* (OStP)²¹. Plusieurs instances cantonales veillent à la protection de la minorité francophone dans le canton de Berne²².

L'article sur les langues (art. 6 Cst. BE) définit les langues officielles des régions administratives du canton : français pour le Jura bernois, allemand et français pour le Seeland et l'arrondissement administratif de Biel/Bienne et allemand pour les autres régions administratives et l'arrondissement administratif du Seeland. L'alinéa 3 désigne les langues officielles des communes dans la région administrative du Seeland : allemand et français pour Biel/Bienne et Leubringen/Evilard, allemand pour les autres communes.

Art. 6 Langues (Constitution BE du 6.6.1993, état au 11.12.2013)

¹ Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne.

² Les langues officielles sont

- a le français dans la région administrative du Jura bernois,
- b le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne,
- c l'allemand dans les autres régions administratives ainsi que dans l'arrondissement administratif du Seeland.

¹⁷ Cf. p. ex. Späti 2016 : 124s. ; Werlen 2000 : 189, 199.

¹⁸ Cf. les travaux d'une commission d'experts, instituée par le canton de Berne et présidée par le conseiller aux États bernois Hans Stöckli, en vue de développer le bilinguisme pour donner suite au rapport de l'assemblée interjurassienne de 2009 et à la votation consultative du 2013, où il est question non pas de créer une nouvelle entité cantonale avec le canton du Jura et le Jura bernois, mais de viser un « Statu quo + » ; cf.

http://www.sta.be.ch/sta/de/index/ein_kanton-zwei_sprachen/ein_kanton-zwei_sprachen/zweisprachigkeit.meldungNeu.aktuellBox.html/portal/de/meldungen/mm/2017/09/20170922_084_1_mitglieder_der_zweisprachigkeitskommissionstehenfest [10.1.2018].

¹⁹ Ici et par la suite, nous donnons à chaque fois deux années pour les bases légales mentionnées : l'année de l'entrée en vigueur et l'année de la version consultée/actuelle. La teneur exacte de cet article et des autres articles constitutionnels est donnée en annexe.

²⁰ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/962?locale=fr> [10.1.2018].

²¹ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1315?locale=fr> et <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1324?locale=fr> [10.1.2018].

²² http://www.sta.be.ch/sta/fr/index/ein_kanton-zwei_sprachen/ein_kanton-zwei_sprachen/sonderstatut/bernjurassischerrat.html [10.1.2018].

- ³ Les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont
- a le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard,
 - b l'allemand dans les autres communes.
- ⁴ Le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton.
- ⁵ Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

La constitution bernoise énonce non seulement le principe de la liberté de la langue (art. 15 Cst. BE), mais aussi, implicitement, le principe de l'égalité des langues et celui de la territorialité des langues, en admettant des solutions spéciales dans l'intérêt de la minorité (art. 6 Cst. BE)²³. Le cercle électoral du Jura bernois a droit à douze mandats au Grand Conseil, la minorité francophone du cercle électoral Bienne-Seeland à une « représentation équitable » (art. 73, al. 3, Cst. BE), et le Jura bernois à un des sept sièges dans le Conseil-exécutif (art. 84, al. 2, Cst. BE). Une représentation appropriée de la minorité francophone est visée également dans l'administration centrale (art. 92, al. 3, Cst. BE) : p. ex. le chancelier ou un des deux vice-chanceliers doit être « de langue maternelle française » (art. 18, al. 2, let. B de l'ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie d'État)²⁴.

La *loi sur les droits politiques* (2012/2017)²⁵ contient des dispositions sur les droits de la population francophone (art. 64, art. 88).

La *loi sur le Grand Conseil* (2013/2014)²⁶ prévoit une députation francophone (art. 31) ainsi qu'une représentation équilibrée des deux langues officielles dans la commission de rédaction (art. 98, al. 3) dont la tâche consiste à examiner les projets de révision constitutionnelle et de lois quant à la langue et à la systématique ainsi qu'à « assurer la concordance des textes allemand et français » (art. 99, al. 2).

Le *règlement du Grand Conseil* (2013/2014)²⁷ contient quatre articles sur le bilinguisme. L'article 12 retient que les débats du Grand Conseil et de ses organes doivent se dérouler en allemand (dialecte ou allemand standard) ou en français. L'article 13 fixe le principe d'une interprétation simultanée ; dans les cas où celle-ci n'est pas assurée, les membres germanophones doivent s'exprimer en allemand standard (art. 13, al. 4). L'article 14 règle la traduction des propositions déposées lors des débats au Grand Conseil. L'article 15 finalement énumère les documents qui doivent être disponibles dans les deux langues officielles. On y lit encore que les procès-verbaux sont rédigés dans la langue du rédacteur, et les allocutions consignées dans la langue de l'intervenant (art. 15, al. 3).

La *loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration* (de 1995/2017)²⁸ contient des indications précises sur la langue à utiliser lors de procédures dans la région administrative bilingue du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif bilingue de Biel/Bienne (art. 40).

La *loi sur l'information du public* (de 1993/2014)²⁹ énonce le principe de la prise en compte par les autorités cantonales des besoins régionaux et des exigences découlant du caractère bilingue du canton (art. 14, al. 2)³⁰.

²³ http://www.sta.be.ch/sta/fr/index/ein_kanton-zwei_sprachen/ein_kanton-zwei_sprachen.html [10.1.2018].

²⁴ <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1340?locale=fr> [10.1.2018]. – Le passage prévu de Moutier au canton du Jura aura pour effet de réduire le Jura bernois et la part des Bernois francophones, ce qui commandera une adaptation de la législation.

²⁵ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1360?locale=fr>.

²⁶ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/45> [10.1.2018].

²⁷ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1076?locale=fr> [10.1.2018].

²⁸ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1325> [10.1.2018].

²⁹ Cf. <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/31?locale=fr> [10.1.2018].

Le canton de Berne a son propre office des services linguistiques et juridiques (rattaché à la Chancellerie d'État), l'Office du bilinguisme, de la législation et des ressources, qui s'occupe non seulement des traductions mais aussi des questions relatives au bilinguisme dans le canton (Richter 2005 : 593).

2.2 Valais

Dans le canton du Valais comme dans celui de Fribourg, la population germanophone forme une « minorité relative » et la francophone une « majorité relative » à l'échelle nationale (Richter 2005 : 651, 785). Le statut des langues et de la religion en Valais a été sensiblement le même que dans le canton de Fribourg : l'allemand (Haut-Valais) a été plus important sous l'Ancien Régime, le français a gagné du terrain pendant la domination napoléonienne et la religion catholique a joué un rôle fédérateur essentiel (ibid. 792, 794). Cependant, il n'y a guère en Valais de zone de chevauchement entre régions francophone et germanophone comme c'est le cas en pays fribourgeois. La séparation entre les langues est considérée comme nette, le ruisseau de la Raspille, au nord-ouest de Salquenen/Salgensch, faisant office de frontière linguistique (Dayer et al. 2006) : « La minorité germanophone, concentrée dans le Haut-Valais, se présente comme une *minorité compacte* ou *fermée*. Une ligne assez nette la sépare de la majorité francophone dans la partie occidentale du canton. Il n'y a pas ici, comme dans le canton de Fribourg, de large zone mixte français-allemand » (Richter 2005 : 788, trad. ; italiques comme dans l'original). Les particularités géographiques du Valais confirment la cohésion germanophone mais aussi l'isolement de la minorité germanophone, ce qui a conduit à une dichotomie linguistique pratiquement complète de toutes les institutions du canton. Les deux parties du canton vivent en fait l'une à côté de l'autre, comme des demi-cantons (ibid. 790). Plus récemment, cette fragile (dés)union cantonale a suscité plusieurs interventions politiques, provocations et symposiums (Dayer et al. 2006).

Le Valais a été le premier canton suisse à inscrire l'égalité de l'allemand et du français dans sa constitution. Dans la version de 1844 déjà, sans compter une brève mention dans la mouture de 1839, le français et l'allemand sont déclarées langues nationales³¹. Plus tôt encore, en 1815, le canton du Valais avait dicté dans sa constitution la provenance géographique, et donc aussi linguistique, des membres de son exécutif, de même que l'élection d'un greffier francophone et d'un greffier germanophone pour son législatif (Werlen et al. 2010 : 85). Depuis sa création au 19^e siècle, le recueil de la législation du canton est publié systématiquement dans les deux langues (Richter 2005 : 796).

La *Constitution du canton du Valais* de 1907 (1907/2008)³², encore valable aujourd'hui, déclare le français et l'allemand langues nationales et retient le principe de l'égalité de traitement entre les deux langues dans la législation et dans l'administration (art. 12).

Art. 12 (*Constitution du canton du Valais* du 8.3.1907 ; état au 12.6.2008)

¹ La langue française et la langue allemande sont déclarées nationales.

² L'égalité de traitement entre les deux langues doit être observée dans la législation et dans l'administration.

L'article 52 garantit un siège au Haut-Valais (germanophone) et un siège respectivement au Valais central (francophone) et au Bas-Valais (francophone) dans le Conseil d'État composé

³⁰ Pour d'autres dispositions concernant les langues à BE, consulter :

http://www.sta.be.ch/sta/fr/index/staatskanzlei/staatskanzlei/rechtliche_grundlagen.html [10.1.2018].

³¹ Cf. Richter 2005 : 796, Werlen et al. 2010 : 84. – Plus sur la réglementation des langues en VS in : Richter 2005 : 785–849 ; Werlen et al. 2010 : 84–99.

³² Cf. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070006/> [10.1.2018].

de cinq membres. Les 130 députés au Grand Conseil sont élus selon le système d'une représentation proportionnelle en fonction des districts (art. 84 Cst. VS). À l'art. 62, al. 2, on lit que « les membres du Tribunal cantonal doivent connaître les deux langues nationales » (à noter la formulation plus contraignante du français par rapport à l'allemand : « doivent » pour « sollen »)³³.

En Valais, contrairement à BE mais comme à FR, la minorité linguistique n'a pas droit à un nombre déterminé de sièges au parlement. L'élection par districts garantit toutefois une représentation équitable. Le président et le vice-président sont élus selon un tournoi entre le Haut-Valais et le Bas-Valais (Richter 2005 : 834s.). Le rapport de la représentation des régions francophones et germanophones dans le Conseil d'État a longtemps été réglé par la formule de deux à trois (deux Haut-Valaisiens et trois représentants du Valais central et du Bas-Valais). Aujourd'hui, seuls trois sièges sont encore pourvus selon le critère de la région/langue (art. 52 Cst. VS), les deux autres pouvant être occupés librement. Cette formule présente théoriquement un avantage pour la majorité francophone (Richter 2005 : 836s.). Cependant, depuis 1948, les Hauts-Valaisiens ont toujours occupé deux des cinq sièges du Conseil d'État (Werlen et al. 2010 : 93).

Au parlement, les députés peuvent s'exprimer dans leur langue selon le « principe helvétique » voulant que chacun parle sa propre langue et comprenne l'autre (Richter 2005 : 832s.), l'usage de l'allemand standard et non du dialecte constituant l'unique restriction (Werlen et al. 2010 : 94). Depuis 1971, le parlement valaisan dispose d'un service de traduction simultanée (ibid.). À ce propos, Dayer et al. rapportent ce bon mot (2006 : 29) : « Avant, on ne se comprenait pas, mais on s'entendait. Maintenant on se comprend, mais on ne s'entend plus » ...

En vertu du *règlement du Grand Conseil* (de 2001/2017)³⁴, « les projets d'actes législatifs et de décisions, les messages et les rapports du Conseil d'État » sont publiés dans les deux langues (art. 55, al. 3). Par contre, les registres (registre d'état civil, registre du commerce, cadastre) sont rédigés en une seule langue (comme dans le canton de Fribourg), aussi dans les communes de Sion et de Sierre qui sont bilingues dans certains domaines (Richter 2005 : 811). Le règlement du Grand Conseil prévoit que des commissions de haute surveillance peuvent nommer deux rapporteurs de langue maternelle différente (art. 28, al. 3). Dans les commissions, le choix de la langue officielle est libre et il n'est pas prévu de traduction simultanée (Werlen et al. 2010 : 94).

Les dispositions sur l'égalité des deux langues dans l'administration sont sporadiques. La *loi sur le personnel de l'État du Valais* (2010/2017)³⁵ retient dans son article 4 (Principes de la politique du personnel) que la politique du personnel doit veiller à une représentation équitable des deux langues officielles ainsi que des régions constitutionnelles, et promouvoir le bilinguisme au sein du personnel.

Le *règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale* (1997/2014)³⁶ contient un article sur les langues (art. 6) qui confirme l'application à l'administration du principe constitutionnel de l'égalité des deux langues officielles (art. 12, al. 2, Cst. VS). Il en découle le droit des administrés de recevoir informations, communications et réponses dans leur langue (art. 6, al. 1), ainsi que le respect du principe de territorialité concernant la langue de la procédure (art. 6, al. 2).

³³ Plus à ce sujet, notamment sur l'usage des deux langues officielles dans le domaine judiciaire in : Richter 2005 : 843 ; Werlen et al. 2010 : 85, 94–96.

³⁴ Cf. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1600> [10.1.2018].

³⁵ Cf. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1617> [10.1.2018].

³⁶ Cf. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1603> [10.1.2018].

La *loi sur les droits politiques* (de 2004/2016)³⁷ concrétise le droit de chaque citoyen d'exiger de recevoir le matériel de vote dans l'une des deux langues officielles du canton (art. 57).

Le droit constitutionnel consacre le bilinguisme institutionnel au niveau des autorités cantonales, mais il ne règle pas explicitement les langues officielles au niveau des communes. Cependant, la langue officielle découle de l'appartenance des districts aux trois régions Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais (Lüdi & Werlen 2005 : 95). Selon Papaux (2015 :108), il est incontesté que toutes les communes du Bas-Valais et du Valais central (généralement désignés ensemble « Bas-Valais ») sont francophones et celles du Haut-Valais germanophones, ce qui correspondrait à l'application stricte du principe de territorialité. D'après le recensement populaire de 1990, les cinq districts haut-valaisans (Brig, Goms, Leuk, Raron et Visp) comptaient alors tous une majorité de plus de 90 % de germanophones, les francophones représentant une infime minorité (0,5 à 2 % environ). En 2000, rien n'avait changé, sauf dans le district de Visp où la part de l'allemand était passée sous la barre des 90 %. Dans les huit districts bas-valaisans (Conthey, Entremont, Hérens, Martigny, Monthey, Saint-Maurice, Sierre et Sion), la population est francophone à plus de 80% (sauf dans le district de Sierre : 1990 : 75% ; 2000 : 80 %). La part des germanophones y est faible (1,5 à 3 % environ) ; leur présence est plus marquée uniquement dans les districts de Sierre (1990 : 9,1% ; 2000 : 8,1%) et de Sion (5,9 % ; 5,1 %) ³⁸.

Globalement, le constat de Werlen et al. (2010 : 98) est plutôt pessimiste : en Valais, la minorité germanophone doit s'adapter à la majorité francophone, en politique et dans les contacts avec les autorités – un état de fait qui renforcerait le sentiment d'infériorité latent des Haut-Valaisans et favoriserait un certain ressentiment envers les « Welsche ».

2.3 Grisons

Le canton des Grisons est le seul canton trilingue de Suisse. Jusqu'au milieu du 19^e siècle, le romanche y était encore la langue majoritaire. L'allemand n'a cessé de gagner du terrain par la suite, aussi par rapport à l'italien. À tel point d'ailleurs qu'aujourd'hui le canton est souvent perçu comme un canton germanophone dans les autres régions de Suisse. Une perception confortée par le (forcément) très bon niveau d'allemand des Rhéto-romans et des Grisons italophones, ainsi que par les présentations et visualisations des résultats des votations, où les résultats des Grisons sont systématiquement attribués à la Suisse alémanique.

La *Constitution du canton des Grisons* (de 2003/2016)³⁹ énonce dans son préambule déjà la détermination du peuple grison de « favoriser le trilinguisme ainsi que la diversité culturelle et à les conserver comme éléments de notre patrimoine » (Préambule Cst. GR). L'article 2 (Rapports avec la Confédération, les cantons et l'étranger) dispose que le canton favorise l'entente et les échanges entre les régions et les communautés linguistiques de la Suisse (art. 2, al. 4). L'article 3 est l'article sur les langues à proprement parler.

Art. 3 Langue (*Constitution du Canton des Grisons* du 18.5./14.9.2003 ; état au 27.9.2016)

¹ L'allemand, le romanche et l'italien sont les langues officielles du canton. Elles ont la même valeur juridique.

² Le Canton et les communes soutiennent ou prennent les mesures nécessaires à la sauvegarde et à l'encouragement du romanche et de l'italien. Ils favorisent l'entente et les échanges entre les communautés linguistiques.

³⁷ Cf. <https://vs.droit-bilingue.ch/lex/160/1/160.1-unique-de-fr.html> [10.1.2018].

³⁸ Cf. Lüdi & Werlen 2005 : 95–97 ; Richter 2005 : 786–787.

³⁹ Cf. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20032486/index.html#a9> [10.1.2018].

³ Les communes choisissent leurs langues officielles ainsi que les langues dans lesquelles l'enseignement est dispensé dans les écoles dans les limites de leurs compétences et en collaboration avec le Canton. Ce choix doit être fait compte tenu des langues traditionnellement parlées par leurs populations et dans le respect des minorités linguistiques traditionnellement implantées sur leur territoire.

L'article sur les langues établit l'égalité de valeur des trois langues nationales et officielles du canton, règle le soutien du canton et des communes pour promouvoir le romanche et l'italien et fixe le principe selon lequel les communes choisissent leurs langues officielles et les langues d'enseignement en collaboration avec le canton, compte tenu de la répartition traditionnelle des langues et des minorités linguistiques. Si le principe de la territorialité se trouve ainsi implicitement formulé dans la constitution, celui de la liberté de la langue n'y figure pas (Richter 2005 : 892). Le législateur a également renoncé à régler le droit de représentation des trois communautés linguistiques cantonales dans le parlement et dans le gouvernement (ibid. 893). Selon Richter (2005 : 956), c'est le « principe de la non-réglementation » qui régit la composition du Conseil d'État (5 membres) – une absence de règles qui est toutefois compensée par certains usages. La formation d'un gouvernement cantonal sans un membre de la communauté romanche ou italophone serait en effet impensable.

Le canton des Grisons est le seul à avoir promulgué une *loi sur les langues* (2006) et une *ordonnance* correspondante (2007), qui sont en vigueur depuis 2008⁴⁰. Un résumé de ces deux actes figure sur le site Internet du canton :

La loi cantonale sur les langues (2008) règle le soutien financier dévolu aux minorités linguistiques (III. Art. 11–15, auparavant dans la loi sur l'encouragement de la culture), fixe l'usage des langues officielles par les autorités cantonales et les tribunaux (II Art. 3–10), attribue les communes et arrondissements aux régions linguistiques et réglemente la coopération entre le canton et les communes, les corporations régionales et communales, les districts, les arrondissements et autres entités de droit public dans le choix de leurs langues officielles et scolaires (IV Art. 16–17 : langues officielles ; art. 18–21 : langues scolaires, et art. 22–25)⁴¹.

S'agissant de l'usage des langues officielles au niveau des autorités et des tribunaux, la loi sur les langues dispose que chacun peut s'exprimer dans la langue officielle de son choix et recevoir une réponse dans cette langue (art. 3, al. 2 et 3 SpG GR). Dans le cadre des délibérations du Grand Conseil et de ses commissions, chaque membre peut s'exprimer dans la langue officielle de son choix⁴² et demander une traduction des propositions transmises (art. 4, al. 1 et 2 SpG GR)⁴³. Les documents officiels à publier dans le Recueil systématique du droit cantonal GR doivent être traduits dans toutes les langues officielles pour leur traitement par le Grand Conseil (art. 4, al. 3 SpG GR). Les membres du gouvernement travaillent eux aussi dans la langue officielle de leur choix (art. 5, al. 1 SpG GR). L'usage des langues pour la publication des documents officiels, la correspondance et la signalétique est réglementé dans la loi, mais surtout dans l'ordonnance (art. 5, al. 2 SpG GR ; art. 5 à 8 SpV

⁴⁰ Cf. <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2508> et <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2688> [10.1.2018]. (Nota bene : les versions françaises de la SpG et de la SpV utilisées dans le présent rapport sont des traductions du linguiste Jacques Leclerc, effectuées à partir des versions officielles en italien ; <http://www.axl.cefano.ulaval.ca/EtatsNsouverains/Grisons-loi-langues2006-fr.htm> et <http://www.axl.cefano.ulaval.ca/EtatsNsouverains/Grisons-ord-langues2007.htm>)

⁴¹ Cf.

<https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/afk/kfg/sprachenfoerderung/sprachenpolitik/Seiten/default.aspx> [10.1.2018].

⁴² Concernant l'usage du romanche au parlement GR, longtemps considéré comme une provocation, cf. Richter (2005 : 949), y inclus les références bibliographiques.

⁴³ Il a été renoncé à la traduction simultanée, le gouvernement y voyant davantage une aliénation qu'un rapprochement des langues (cf. Werlen et al. 2010 : 106).

GR).⁴⁴ Pour le pourvoi d'un poste dans l'administration cantonale, lorsque des candidats justifient des mêmes qualifications, la préférence est donnée au candidat qui connaît deux ou trois langues officielles (art. 5 SpG GR).

La *Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt* (de 2011/2012)⁴⁵ stipule que les recueils de lois et la feuille officielle doivent être publiés dans les trois langues officielles et que les trois versions font également foi (art. 7). Par contre, l'allemand est prioritaire dans les délibérations du Grand Conseil. Ainsi lit-on dans la *Geschäftsordnung des Grossen Rates* (de 2005/2015)⁴⁶ que les procès-verbaux de décision sont rédigés en allemand (art. 35). Cependant, lesdites délibérations font également l'objet d'un PV verbatim qui est, par définition, rédigé dans la langue des intervenants (art. 36).

La loi cantonale GR sur les langues contient des indications précises sur la détermination et l'usage des langues officielles et scolaires au niveau des communes (art. 16 et 17). Les communes avec une proportion d'au moins 40 % de leur population appartenant à une communauté linguistique autochtone sont considérées comme des communes unilingues. Celles avec une proportion d'au moins 20 % de leur population appartenant à une communauté linguistique autochtone sont considérées comme des communes plurilingues ; dans ces communes, la langue autochtone est l'une des langues officielles de la commune. Les résultats du dernier recensement fédéral servent de base pour le calcul de ces pourcentages. Sont considérées comme appartenant à la communauté linguistique romanche ou italienne toutes les personnes qui ont répondu « romanche » ou « italien » à une question au moins sur les langues. Le changement d'une commune unilingue à une commune plurilingue ou inversement, ou encore le changement d'une commune plurilingue à une commune germanophone, présupposent les parts en pour-cent fixées pour les groupes linguistiques concernés. Un tel changement doit être accepté en votation communale et approuvé par le gouvernement (art. 24 SpG GR). Des voix s'étaient élevées à l'époque, tant au Parlement que dans la population, pour contester plus particulièrement le seuil des 40 %. Un référendum contre la loi des langues échoua toutefois en votation populaire et la loi fut acceptée avec 53,9 % des voix⁴⁷.

Depuis la révision, en 2010, du système de recensement de la population (passage d'un recensement exhaustif à des relevés fondés sur des registres et des enquêtes par échantillonnage), les statistiques sur les langues ne sont plus aussi précises qu'avant. C'est pourquoi le gouvernement des Grisons a décidé de s'en tenir provisoirement aux résultats du recensement de 2000 et de ne procéder à un relevé statistique complet qu'à la demande de communes concernées (avec les mêmes questions sur les langues que dans le recensement de la population). En 2015, le canton a révisé l'ordonnance sur les langues en conséquence (art. 19a SpV GR). Dans un premier temps, les mises à jour statistiques sont prévues uniquement, dans un souci de protection, pour les communes où le processus de germanisation est déjà bien avancé⁴⁸.

⁴⁴ En 2005 encore, concernant l'usage des langues minoritaires dans les textes sur le site de l'administration cantonale, on constate une « prise en compte sélective de l'italien et marginale du romanche » (Grünert 2009 : 19). Plus à ce sujet in : Grünert et al. 2008 : 328–358.

⁴⁵ Cf. <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2811?locale=de> [10.1.2018].

⁴⁶ Cf. <https://www.gr-lex.gr.ch/frontend/versions/2490> [10.1.2018]

⁴⁷ Plus sur la genèse de la loi sur les langues des Grisons in : Etter 2016 : 120–164 ; Grünert 2015 ; Stojanović 2010.

⁴⁸ Cf. Berther 2016 : 72f. ; Coray 2017 : 254–256.

2.4 Fribourg

Jusqu'en 1991, on ne trouve aucune mention du français et de l'allemand en tant que langues cantonales officielles dans la Constitution du canton de Fribourg. De 1857 à 1990, ces deux langues avaient certes un statut de langues officielles, mais seule la version française était considérée comme faisant foi⁴⁹.

Les questions de langues sont réglées aux articles 6, 17 et 64 de la *Constitution du canton de Fribourg* (2004/2010)⁵⁰. L'article sur les langues à proprement parler (art. 6 Cst. FR) désigne le français et l'allemand comme langues officielles du canton (al. 1). Son alinéa 2 consacre explicitement le principe de la territorialité dans l'usage des langues officielles du canton, en retenant que l'État et les communes doivent veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prendre en considération les minorités linguistiques autochtones. Le canton de Fribourg est le seul canton de Suisse à mentionner explicitement le principe de territorialité dans sa constitution (voir aussi à ce sujet Werlen et al. 2010 : 102). Au niveau des communes, la langue officielle est soit le français soit l'allemand ; dans les communes avec une minorité linguistique autochtone importante, l'une et l'autre langue peuvent être les langues officielles (art. 6, al. 3, Cst. FR).

Art. 6 Langues (Constitution du canton de Fribourg du 16.5.2004 ; état au 8.6.2010)

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.

Comme la Constitution fédérale (art. 18 Cst.), la Constitution fribourgeoise consacre le principe de la liberté de la langue (art. 17, al. 1, Cst. FR). Elle fixe également le libre choix de la langue pour quiconque s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton (art. 17, al. 2). Fribourg est le seul canton à avoir inscrit dans sa constitution (art. 64, al. 3) que la première langue étrangère enseignée doit être l'autre langue officielle. L'article 95, alinéa 3, prévoit une représentation équitable des régions du canton dans les élections au Grand Conseil, une disposition qui induit aussi, indirectement, une représentation équitable des groupes linguistiques.

La *loi sur le Grand Conseil* (de 2006/2017 ; LGC)⁵¹ contient plusieurs articles sur les langues : l'assermentation des membres du Grand Conseil se fait dans les deux langues officielles (art. 45) ; les membres peuvent s'exprimer dans la langue officielle de leur choix (art. 48) et recevoir la documentation de base dans la langue officielle de leur choix (art. 51) ; une motion peut être déposée dans une langue officielle à choix ou dans les deux langues (art. 70). L'article 93 règle la langue des documents, qui sont pour une grande partie traduits dans l'autre langue. L'article 126 retient que les débats en plénum font l'objet d'une traduction simultanée, mais qu'ils sont consignés dans la langue originale. L'article 145

⁴⁹ Plus sur le développement et l'interprétation de la législation relative aux langues dans le canton de Fribourg : Altermatt 2003a/b, 2005 ; Richter 2005 : 649–783 ; Späti 2016 : 120–141. Voir aussi les explications du Service juridique de la Ville de Fribourg en annexe, notamment le chap. 1.

⁵⁰ Cf. <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042129/index.html> [10.1.2018]

⁵¹ Cg. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4721?locale=fr> [10.1.2018].

finaleme nt prévoit une représentation des deux langues officielles dans la commission de rédaction.

Art. 93 Langue des documents (loi sur le Grand Conseil FR du 6.9.2006 ; état au 1.1.2017)

- ¹ Le Secrétariat pourvoit au besoin à la traduction dans l'autre langue officielle des documents émis par le Grand Conseil et ses organes, ainsi que des instruments parlementaires déposés et de leur motivation. Toutefois, les comptes rendus des débats et les procès-verbaux des commissions ne sont pas traduits et les communications internes au Grand Conseil ne sont traduites que sur demande d'un membre du Grand Conseil.
- ² Les autorités du canton, les unités administratives et les délégataires de tâches publiques remettent dans les deux langues officielles les documents qui sont destinés à être distribués à l'ensemble des membres du Grand Conseil.
- ³ A la demande d'une commission permanente ou du Secrétariat, ils fournissent également la traduction d'autres documents nécessaires à l'exercice de la haute surveillance.

On ne trouve aucune indication sur les langues dans la *loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration* (2001/2017 ; LOCEA)⁵².

La *loi sur la publication des actes législatifs* (2001/2007 ; LPAL)⁵³ prévoit la publication du Recueil officiel (art. 6) et du Recueil systématique de la législation fribourgeoise (art. 7) en deux versions séparées français et allemand, et de la Feuille officielle hebdomadaire en une version bilingue (art. 9). L'art. 18 LPAL dispose que les actes législatifs doivent être publiés simultanément dans les deux langues officielles et que les documents préparatoires pour les membres du Grand Conseil doivent être mis à leur disposition simultanément dans les deux langues officielles. L'art. 20, finalement, énonce que les deux versions linguistiques font foi de manière égale.

Le manuel « Identité visuelle de l'Etat de Fribourg. Logo et typographie » (avril 2015, 2^e édition)⁵⁴ spécifie les règles à suivre pour une présentation visuelle harmonisée des autorités et de l'administration cantonales, à l'interne comme à l'externe.

La *loi sur l'exercice des droits politiques* (de 2001/2016 ; LEDP)⁵⁵ fixe le principe du choix de la langue officielle pour le matériel de vote et le matériel électoral. Idem pour les élections et votations communales dans les communes où le bilinguisme est d'usage courant (art. 12, al. 3).

Art. 12 Matériel de vote et matériel électoral (LEDP FR du 6.4.2001 ; état au 1.7.2016)

[...]

- ³ En matière fédérale et cantonale, les personnes ayant l'exercice des droits politiques ont le droit d'obtenir le matériel de vote dans la langue officielle de leur choix. Il en va de même en matière communale, dans les communes où une pratique bilingue est généralisée.

D'après Richter (2005 : 775), le législateur a choisi à dessein la formulation « dans les communes où une pratique bilingue est généralisée » et non pas « ... officiellement reconnue », afin de tenir compte de cette réalité typiquement fribourgeoises que « dans quelques communes *difficiles*, une pratique linguistique courante, qui déroge au régime linguistique officiel, existe parallèlement à ce dernier » (ibid., trad., mise en italiques par les auteurs).

⁵² Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4688> [10.1.2018].

⁵³ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/169?locale=fr> [10.1.2018].

⁵⁴ Cf. https://www.fr.ch/iv/files/pdf75/publications_2015.pdf [10.1.2018].

⁵⁵ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4598?locale=fr> [10.1.2018].

La *loi sur la justice* LJ (2010/2018)⁵⁶ retient le principe d'une représentation équitable des deux langues officielles au sein des autorités judiciaires dont la juridiction s'étend à une circonscription judiciaire bilingue (art. 20 LJ). Dans la constitution des cours également, il est tenu compte de la représentation des deux langues officielles (art. 43, al. 6). Les articles 115 à 120 règlent par le menu la question de la langue de la procédure. En résumé : la procédure a lieu en français ou en allemand suivant le district, et dans le district du Lac, elle a lieu suivant la langue officielle du prévenu (procédure pénale) ou de la partie défenderesse (procédure civile) (art. 115). Des dispositions particulières pour la procédure civile (art. 116) et pour la procédure pénale (art. 117) prévoient des dérogations pour les arrondissements de la Sarine et du Lac ainsi que pour Jaun/Bellegarde (arrondissement de la Gruyère).

Les articles 36 à 40 du *code de procédure et de juridiction administrative* (1991/2017 ; CPJA)⁵⁷ règlent l'utilisation du français ou de l'allemand dans la procédure de première instance et d'autres procédures (déroulement dans la ou les langues officielles de la commune de la partie), les dérogations et la traduction (cf. aussi chap. 4.1)⁵⁸.

⁵⁶ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4286?locale=fr> [10.1.2018].

⁵⁷ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4725> [10.1.2018]. – Voir également les explications du Service juridique de la Ville de Fribourg en annexe, chap. 4b.

⁵⁸ Selon le Service juridique de la Ville de Fribourg, une trentaine de lois cantonales contiennent des dispositions afférentes aux langues (cf. Annexe, chap. 1a). Nous reviendrons sur certaines (p. ex. le code de procédure et de juridiction administrative CPJA ou la loi scolaire LS) dans les chapitres suivants.

II VILLE DE FRIBOURG

Fribourg est la capitale du canton de Fribourg, officiellement bilingue (art. 6, al. 1, Cst. FR), et le chef-lieu du district de la Sarine, officiellement unilingue :

Le canton compte sept districts. Cinq sont francophones (la Sarine, la Glâne, la Gruyère, avec la commune alémanique de Jaun/Bellegarde, la Veveyse, la Broye), le Lac étant bilingue et la Singine germanophone.⁵⁹

Cette constellation particulière fait que beaucoup ne savent pas que Fribourg est officiellement une ville unilingue, à savoir francophone. Les considérations qui suivent sur la position historique et juridique de l'allemand à Fribourg (chap. 3 et 4) montrent que la langue de Goethe a toujours joué un rôle dans l'histoire de la ville et a fait l'objet de réglementations juridiques ponctuelles. Le chapitre 5 traite en détail de l'usage actuel de l'allemand au niveau de l'administration et des autorités ainsi que dans d'autres domaines sociétaux importants comme l'école, la vie quotidienne, la culture et l'économie.

3 Importance historique de l'allemand

Sous le titre « Fribourg, le canton à la couture des langues », le site officiel de l'État de Fribourg donne un historique succinct de l'évolution des langues administratives du canton :

Depuis des siècles, l'allemand et le français sont parlés dans ce territoire à cheval sur la Sarine. L'allemand a ainsi été la langue du Gouvernement de 1483 à 1798. De 1798 à 1856, il y a un bilinguisme de fait : le français (1798-1814, 1831-1856) ou l'allemand (1814-1830) était la langue du Gouvernement et les textes officiels traduits dans l'autre langue. De 1857 à 1990, le français et l'allemand sont les langues officielles, la version française faisant foi.

Depuis 1991, français et allemand sont à égalité. Chaque texte officiel est ainsi traduit dans les deux langues partenaires. L'article 17 de la Constitution précise que « 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. »⁶⁰

Nombre d'historiens se sont penchés sur la place de l'allemand dans la ville et le canton de Fribourg. Nous nous bornons à donner un résumé des points les plus importants (cf. chap. 3.1) et renvoyons les lecteurs intéressés à l'abondante littérature historique et scientifique sur la question⁶¹. Pour les besoins du présent rapport, des historiens des Archives de la Ville de Fribourg ont compilé un vaste corpus de textes du Conseil communal et du Conseil général, et procédé à une analyse préliminaire de ces archives, dont des extraits seront donnés plus bas (cf. chap. 3.2).

3.1 Les langues à Fribourg depuis le 12^e siècle – un survol rapide

La population de Fribourg est composée de francophones et de germanophones depuis la fondation de la ville en 1157⁶². Jusqu'en 1798, Fribourg est une « ville-état » régie par le patriciat, ce pourquoi il n'est guère possible de faire la distinction entre les pratiques linguistiques du canton et celles de la commune au niveau de l'administration et du gouvernement. D'abord plutôt germanophone, la ville devient progressivement francophone. Une analyse des Livres des Bourgeois du 14^e siècle fait ressortir que trois quarts des

⁵⁹ Site officiel de l'État de Fribourg, http://www.fr.ch/ww/fr/pub/autres_liens/bilinguisme.cfm [10.1.2018].

⁶⁰ Cf. http://www.fr.ch/ww/de/pub/andere_links/zweisprachigkeit.cfm#i118897 [10.1.2018].

⁶¹ Cf. surtout Altermatt 2003a, où l'on trouvera de nombreuses références utiles.

⁶² La plupart des informations présentées dans les paragraphes suivants sont tirées de travaux des historiens Bernhard Altermatt (2003a/b, 2005, 2007 etc.) et Alain-Jacques Czouz-Tornare (2011) ainsi que d'un document interne des Archives de la Ville de Fribourg (AVF 27.11.2017) ; elles ne sont pas toutes explicitement référencées.

bourgeois de la ville étaient d'origine francophone. Il semble que le français ait été avant tout l'apanage de l'élite citadine. En effet, d'après une analyse des registres fiscaux et des actes notariés communaux de 1478/79, la majorité de la population était alors germanophone. D'antan et jusqu'au milieu du 20^e siècle, on note la persistance d'une répartition des langues par quartier : l'Auge est nettement germanophone (c'est dans ce quartier que viennent s'installer les familles pauvres de la région singinoise), le Bourg et la Neuveville sont bilingues avec une majorité francophone et le quartier des Places est francophone⁶³.

En 1481, le canton de Fribourg entre dans une Confédération helvétique jusqu'alors entièrement germanophone et l'allemand devient sa langue officielle en 1483. Des mesures fortement discriminatoires sont prises par la suite contre le français dans la capitale. L'allemand domine comme langue de chancellerie, dans les conseils et dans les relations extérieures, mais les autorités continuent de traiter avec la population dans les deux langues. Le français gagne en prestige et en importance à partir du 18^e siècle. L'allemand perd son statut de langue officielle et sera dès lors déconsidéré comme une langue arriérée et de moindre valeur. Pendant la République helvétique (1798–1803) et la Médiation (1803–1814), le français est la langue administrative. À l'heure de la Restauration (dès 1814), l'ancienne aristocratie et l'allemand reviennent en force pour quelques années. Le français redevient langue administrative dans la constitution de 1831. D'après les recherches menées dans les AVF, les « Registres des délibérations du Conseil communal » sont rédigés presque exclusivement en français et la ville se considère francophone depuis la création, en 1799, de la commune politique de Fribourg. En 1831, le grand district de Fribourg est divisé en deux districts unilingues, le « District français » (futur district de la Sarine) et le « District allemand » (district de la Singine). Fribourg devient la préfecture de la partie francophone des « Anciennes Terres ».

La constitution fribourgeoise de 1857 fixe le principe de la publication des lois, décrets et arrêtés dans les deux langues, mais en précisant que seule la version française fait foi (art. 21 et 61 Cst. FR). Il est attendu de la majorité des membres et des membres suppléants du tribunal cantonal, des procureurs et des greffiers, qu'ils aient des connaissances des deux langues. Pendant longtemps, les germanophones n'ont pas ou guère été représentés dans le Conseil d'État fribourgeois. Même schéma au niveau des instances politiques et administratives communales, où la minorité germanophone était sous-représentée et l'est encore en partie aujourd'hui (cf. chap. 5.3 et 5.4). Toujours est-il qu'au 19^e siècle, le français et l'allemand étaient exigés pour toutes les fonctions importantes dans l'administration communale, explicitement p. ex. pour le secrétaire communal et ses deux adjoints, comme on peut le lire dans le règlement d'organisation du Conseil communal de la Ville de Fribourg et de ses commissions de 1858. Au seuil du 20^e siècle, la ville de Fribourg est décrite comme une ville essentiellement francophone dans un territoire francophone, un statut que l'extension géographique de la ville vers l'ouest (1906) va conforter. La composition linguistique de la population de la ville de Fribourg demeure plus ou moins stable jusque vers 1960 (2/3 français, 1/3 allemand). La part des germanophones n'a cessé de diminuer depuis, alors qu'elle n'a guère changé au niveau du canton (cf. chap. 5.1).

Dès le milieu du 20^e siècle, la minorité germanophone du canton se met à revendiquer la mise sur pied d'égalité de l'allemand et du français dans les domaines de l'école, de l'administration, de la politique et de la culture. En 1959, elle fonde la *Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft* (DFAG). La révision de l'article 21 de la constitution cantonale (1991) et

⁶³ Sur la question de la répartition spatiale des groupes linguistiques en ville de Fribourg et sur l'immigration de familles pauvres de la Singine dans le quartier de l'Auge depuis le 19^e s. jusque vers 1940, voir : Haselbach 2001 : 29–31, 73–77.

l'article sur les langues de la nouvelle constitution de 2004 conduisent finalement à la reconnaissance de l'égalité du français et de l'allemand comme langues officielles au niveau cantonal, l'usage de l'une et de l'autre étant subordonné au respect du principe de territorialité (cf. chap. 2.4). L'article sur les langues n'a toutefois pas été concrétisé dans une loi *ad hoc* (cf. chap. 4). Certes, « dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles » (art. 6, al. 3, Cst. FR), mais aucune commune n'a encore instauré ce bilinguisme officiel. Dans la capitale Fribourg, ce n'est d'ailleurs qu'au terme de longues discussions et de clarifications par des experts que quelques rues et places ont été signalées aussi en allemand (cf. chap. 5.5.2). À Fribourg, il est possible depuis longtemps déjà de suivre sa scolarité en français ou en allemand. Par contre, les initiatives visant à promouvoir le bilinguisme à l'école et à instaurer des classes bilingues se sont longtemps heurtées à un refus, tout spécialement de la part des partisans de la Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF) fondée en 1985. La nouvelle loi scolaire prévoit que le canton encourage la promotion du bilinguisme à l'école dès la première année scolaire, sur la base d'une conception cantonale générale de l'apprentissage des langues (cf. chap. 5.6.1).

Mentionnons ici, en renvoyant à Helbling (2004 : 18), que selon les intérêts qu'ils défendent, les historiographes mettent en avant le bilinguisme traditionnel de la ville et du canton de Fribourg ainsi que le rôle important de l'allemand jusqu'au 18^e siècle (point de vue de la DFAG), ou alors arguent que le canton est un canton romand à minorité alémanique, dont la population a toujours été en majeure partie francophone et qui s'est affirmée contre la germanisation (point de vue de la CRPF). Les premiers soulignent les droits des germanophones et le principe de la personnalité dans des zones linguistiques mixtes, les deuxièmes le principe de la territorialité et la protection des frontières linguistiques historiques (Brohy 1989 : 381).

3.2 Le « bilinguisme pragmatique » des autorités politiques de Fribourg depuis le 19^e siècle (recherches réalisées par les Archives de la ville)

Les « Matériaux pour une approche du bilinguisme dans l'administration communale de la Ville de Fribourg » compilés par les AVF (AVF 27.11.2017) comprennent des extraits de protocoles des délibérations du Conseil communal (de 1799–1850 et de 1914–1918), de procès-verbaux des séances du Conseil général (1984–2017) et de règlements communaux⁶⁴.

Rédigés presque exclusivement en français, les protocoles du Conseil communal de la première moitié du 19^e siècle font état d'un « bilinguisme pragmatique ». De l'avis des historiens des AVF, on maniait « un bilinguisme du quotidien et non de droit, réaliste et non subi », la coexistence des deux langues ne posant guère de problèmes ni de questions (AVF 27.11.2017 : 6). L'attention se focalisait sur les sujets économiques, politiques et confessionnels et non sur des aspects linguistiques. Si la question des langues est évoquée dans ces protocoles, c'est en lien avec l'école, les publications officielles et les compétences linguistiques dans l'administration. Il ressort des extraits correspondants que des documents officiels (p. ex. des règlements ou des avis publics) sont régulièrement disponibles en français et en allemand et que des compétences dans les deux langues (parfois écrites aussi) sont exigées pour certains postes dans l'administration (secrétaire du Conseil communal, douanier, exempt de police, capitaine et président de la Commission du feu, secrétaire de police, etc.). Le problème des compétences linguistiques insuffisantes de la police, en particulier, censée connaître les deux langues (oralement du moins), est mentionné à plusieurs reprises. Les

⁶⁴ Document disponible sur demande aux AVF.

protocoles du Conseil communal de la première moitié du 19^e siècle sont commentés comme suit :

Pour la période étudiée (1^{ère} moitié du XIX^e s.), au vu des 'Protocoles des délibérations du Conseil communal de la Ville de Fribourg', il apparaît que le bilinguisme est vécu de manière pragmatique ; c'est un bilinguisme du quotidien et non de droit, réaliste et non subi. La présence, côte à côte, des deux langues ne pose pas problème et la question linguistique ne fait précisément pas l'objet d'une interrogation. L'enjeu est ailleurs, à voir sans doute sur le plan cantonal. Durant la période contemporaine étudiée, si nul ne songe à remettre en question le statut objectivement francophone de la Cité, le « vivre ensemble » avec les Alémaniques apparaît comme une évidence, qu'ils soient ou non ressortissants du canton. En effet, la présence d'artisans et d'ouvriers en provenance d'Allemagne du Sud (Souabe, Grand-Duché de Bade...) ou de la Suisse alémanique, parfois installés sur les bords de la Sarine dès le Moyen Age, n'a jamais suscité, au fil de cette recherche, la moindre once d'hostilité envers l'autre composante linguistique. On sent bien parfois quelques tensions, mais plutôt entre germanophones de diverses provenances ne se comprenant pas toujours très bien et recourant au français comme à la langue véhiculaire et internationale qu'elle était à l'époque. Certes, l'artisan-entrepreneur, venu d'Outre-Sarine, entre parfois en concurrence avec l'autochtone réfugié derrière la barrière protectrice de son statut de bourgeois et/ou de son appartenance confessionnelle. Mais cela n'a rien à voir avec la langue proprement dite ! Sur le plan politique, le Moratois germanophone s'associe volontiers aux Gruériens pour marcher sur Fribourg en 1781, en 1830 ou en 1847, tandis que les Singinois des Anciennes Terres ('die Alte Landschaft') semblent indéfectiblement attachés aux élites gouvernantes et s'avèrent prompts à venir à la rescousse d'un régime patricien.

L'effacement du patriciat, en 1830, permet d'asseoir sur le plan historique le caractère francophone de la ville de Fribourg, ce que viendra implicitement confirmer, en 1848, la nouvelle division administrative du canton en sept districts. Rappelons que Fribourg abrite depuis lors la préfecture du district romand des Anciennes Terres (La Sarine), tandis que les communes singinoises, regroupées dans le nouveau district de la Singine, ont pour chef-lieu préfectoral Tafers depuis 1848. De ce fait et malgré une présence importante de germanophones et de Confédérés et Fribourgeois alémaniques (jusqu'à 1/3 de la population au milieu du XIX^e siècle), la Ville de Fribourg se rattache physiquement à la Suisse romande. D'ailleurs, elle va sensiblement s'agrandir par l'Ouest, donc, du côté de la partie francophone du canton, avec l'acquisition, en 1906, de terrains appartenant à Villars-sur-Glâne⁶⁵. Fribourg acquiert alors de vastes territoires correspondant peu ou prou aux quartiers actuels de Pérolles, des Daillettes, de Beaumont et de la Vignettaz⁶⁶. Elle réalise d'ailleurs ainsi son dernier grand agrandissement territorial jusqu'à nos jours.

Si le canton de Fribourg est l'un des points de contact majeurs entre cultures française et germanique en Europe, il n'en reste pas moins que, dans les faits, indépendamment des « bilingues » bolzes, on constate plutôt une « juxtaposition » qu'un véritable échange des valeurs linguistiques et culturelles. Seul un Fribourgeois sur cinq peut se targuer de comprendre et de parler les deux langues⁶⁷. Très souvent, une personne « bilingue » est *grosso modo* un Alémanique qui pratique le français, contrairement à son homologue francophone, retenu qu'il peut l'être par la difficulté que peuvent représenter les dialectes ('Mundart') véhiculés, entre autres, par les médias.⁶⁸ Force est cependant de relever que, sur la durée examinée, l'Autorité n'a point jugé indispensable -et opportun- d'ériger Fribourg en ville officiellement bilingue, quand bien même les germanophones y représentaient un bon tiers de la population. On pourrait donc parler d'un bilinguisme pragmatique « à la Fribourgeoise ». (AVF 27.11.2017 : 6-7)

⁶⁵ La construction du quartier de Saint-Pierre, rendue possible par la suppression de l'ancien cimetière éponyme, illustre cette extension de la ville en direction de la gare. Comme pour le quartier de Gambach, c'est l'architecte et Conseiller communal radical Adolphe Fraisse qui en réalise les plans. Voir Jean Rey : 'Le développement de la ville de Fribourg au tournant du XX^e siècle. Urbanisme, transports, infrastructure'. Mémoire présenté à la Faculté des Lettres de l'Université de Fribourg 1980, p. 23.

⁶⁶ AEF, 'Protocole du Conseil d'Etat', séance du 9 mars 1906.

⁶⁷ Selon les estimations de l'ancien Conseiller d'Etat Urs Schwaller. Cf. *L'Hebdo* du 30 août 2007.

⁶⁸ Ancien rédacteur en chef du quotidien *La Liberté*, José Ribeaud est l'auteur, en 2010, d'un ouvrage intitulé : *La Suisse plurilingue se déglingue. Plaidoyer pour les quatre langues nationales suisses*. Neuchâtel, Editions Delibreo 2010.

Pour le deuxième corpus (extraits des PV verbatim du Conseil Général de la Ville de Fribourg de 1984–2017) les historiens des AVF font les constats liminaires suivants :

L'examen des 'Procès-verbaux des séances du Conseil général' montre à son tour la très grande complexité de la question du bilinguisme. Rarement abordée frontalement, elle l'est sous couvert d'un problème particulier, important, mais aussi dans les varia de l'ordre du jour.

Les réponses sont souvent d'ordre juridique et/ou financier, faisant parfois référence à l'Etat supposé être seul habilité à gérer la question scolaire, par exemple. S'y entremêlent problèmes d'identité, sentimentalisme, préjugés, intérêts économiques...

Remarquons l'absence de la question du bilinguisme effectif dans les professions de foi des candidats élus au Conseil communal. Aucun -à notre connaissance- n'a d'ailleurs été élu Syndic en défendant prioritairement ce thème sensible. Chacun s'appuie ici sur l'Histoire pour asseoir ses arguments qui, pour justifier un bilinguisme de fait au nom de la coexistence historique des deux langues, qui, afin de réaffirmer le caractère durablement et majoritairement francophone d'une ville, par ailleurs chef-lieu d'un district francophone. Ce qu'elle n'est plus, administrativement parlant, pour le district de la Singine, malgré une relation naturelle, tant spatiale que temporelle.

En définitive, ce qui ressort de ces documents est que les avancées en matière de bilinguisme ressemblent plus à des conquêtes qu'à une approche sereine et, par conséquent, dépassionnée. (AVF 27.11.2017 : 20)

D'autres sources mettent en évidence les tensions entre citoyens germanophones et francophones de Fribourg pendant la Première Guerre mondiale, le positionnement explicite de la ville en tant que partie de la Suisse romande par les membres des autorités communales, ainsi que le rôle important de la police municipale du feu, un corps représentatif des structures linguistiques et des structures sociales et qui pouvait intervenir en tant qu'arbitre dans des conflits (linguistiques) (AVF 27.11.2017 : 48–52).

4 Statut juridique de l'allemand

Suite à diverses interventions réclamant la reconnaissance de l'allemand comme langue de même valeur que le français dans le canton et la ville de Fribourg, les autorités mandatèrent différents rapports et expertises. Dans son rapport n° 68 du 25.6.2013 (en réponse au postulat Ackermann concernant un soutien du canton aux communes bilingues)⁶⁹, le Conseil d'État énumère les analyses et rapports suivants :

- 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).⁷⁰

⁶⁹ Cf. le rapport et la discussion qui s'y rapporte : https://www.fr.ch/publ/files/pdf56/2012-16_068_rapport_f.pdf et http://www.fr.ch/gc/files/pdf59/68_discussion.pdf [10.1.2018].

⁷⁰ Cf. un condensé de ces rapports et expertises ainsi que d'autres interventions politiques sur la question de l'ancrage juridique du statut « bilingue » d'une commune fribourgeoise in : Altermatt 2003a : 180–186.

D'autres se sont penchés sur la question par la suite : Dagmar Richter, spécialiste en droit constitutionnel, dans sa thèse d'habilitation sur le régime des langues et la protection des minorités linguistiques en Suisse et dans les cantons plurilingues (2005) ; Ambros Lüthi (2004), dans ses explications concernant la révision de l'article sur les langues dans la Constitution du canton de Fribourg, et le Conseil d'État dans plusieurs prises de position et rapports (surtout 2009, 2013, 2017). Leurs analyses sur le thème de la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle de Fribourg sont édifiantes, ce pourquoi nous en résumons ci-après les principaux points. Nous présentons en conclusion les considérations du Service juridique de la Ville (version intégrale annexée).

4.1 La troisième voie d'un « bilinguisme délibérément incohérent » (Richter 2005)

Fribourg est le chef-lieu du district francophone de la Sarine, un district qui est nettement plus francophone que le canton. Le statut linguistique du district de la Sarine est inscrit dans la *loi cantonale sur la justice* (cf. note de bas de page 56), qui règle la langue de procédure dans les districts, à savoir le français pour la Sarine (ainsi que pour la Gruyère, la Glâne, la Broye et la Veveyse), l'allemand pour la Singine, et l'allemand ou le français pour le Lac. Les articles 116 et 117 de cette loi prévoient des cas particuliers pour la procédure civile et pour la procédure pénale, avec la possibilité d'employer l'allemand ou le français comme langue de procédure dans les districts de la Sarine et du Lac ainsi qu'à Jaun (cf. aussi chap. 2.4).

La juriste Dagmar Richter (2005 : 692–701) relève une certaine incohérence dans la situation linguistique du district de la Sarine. Si le district est officiellement francophone, il s'agit d'un « cas limite », comme l'avait d'ailleurs retenu le Tribunal fédéral, en 1981 déjà, dans le cas Brunner (ibid. 693). Le monolinguisme du district est maintenu sur le plan formel, mais des exceptions et des dispositifs institutionnels spéciaux sont prévus en faveur de la minorité germanophone (p. ex. une section germanophone du tribunal pénal de la Sarine). Richter parle d'une « troisième voie » et résume la situation comme suit :

Globalement, on reconnaît ici une stratégie qui vise à éviter tout changement nominal du statut linguistique traditionnel et officiellement reconnu, tout en s'employant à trouver des *solutions flexibles* dans des domaines particulièrement sensibles comme le droit pénal ou le droit scolaire – solutions non équivalentes au bilinguisme mais qui accordent une protection systématique aux minorités. Il s'agit en quelque sorte d'une *troisième voie entre la reconnaissance officielle d'une deuxième langue et sa non-reconnaissance*, qui pourrait faire ses preuves a priori dans des cas épineux comme celui du district de la Sarine, où il est question du basculement de l'usage linguistique en faveur d'une minorité relative. (Richter 2005 : 694, trad. ; mise en italiques par les auteurs)

Richter rappelle que les germanophones, majoritaires au niveau national, ne forment qu'une minorité relative dans la ville, le district et le canton de Fribourg. Ce pourquoi cette troisième voie – ni non-reconnaissance ni reconnaissance officielle de la deuxième langue – lui paraît possiblement une solution judicieuse. Concernant la ville de Fribourg, Richter (2005 : 695) parle à ce propos d'un « bilinguisme délibérément incohérent » (*bewusst inkonsequente Zweisprachigkeit*) choisi par le politique pour désamorcer les craintes de germanisation de la majorité francophone d'une part, et les reproches de discrimination de la minorité germanophone d'autre part :

Vu les circonstances, le politique a préféré éviter de trancher sur la question délicate du statut linguistique de la ville et plus particulièrement sur l'introduction officielle du bilinguisme (Richter 2005 : 695, trad.)

La pratique des autorités attesterait certes d'un bilinguisme de fait, les deux langues étant utilisées dans l'administration communale et dans l'exercice des droits politiques au Conseil

général. En 1993, le tribunal administratif cantonal avait d'ailleurs explicitement qualifié Fribourg de ville bilingue (en rapport avec la procédure administrative) : « Art. 36ss CPJA – La ville de Fribourg est une commune bilingue : le français et l'allemand sont langues officielles » (cit. in : Richter 2005 : 695, 699). Dans d'autres domaines cependant (p. ex. registre du commerce), l'on s'en tiendrait fermement au monolinguisme. Pour la signalétique (plans de ville, noms des rues, etc.), Richter souligne qu'il a été convenu, au terme de longues et âpres discussions, d'appliquer un critère historique : seules les rues et les places dont l'appellation allemande était continuellement en usage de l'Ancien Régime à l'époque actuelle sont signalisées également en allemand (cf. chap. 5.5.2), une option qui, selon elle, obéit au critère probant de la tradition tout en éludant les conséquences d'un bilinguisme à part entière (Richter 2005 : 696s.).

Le Département cantonal de l'instruction publique, pour sa part, reconnaît à Fribourg et à Morat un statut de « commune bilingue » pour des raisons historiques. La ville de Fribourg forme un cercle scolaire bilingue, alors que Morat appartient à deux cercles scolaires mixtes (Richter 2005 : 725). Dans ces deux cas de figure, la loi scolaire s'applique (art. 11, al. 2), en vertu de laquelle les enfants de communes bilingues peuvent fréquenter gratuitement l'école publique dans l'une des deux langues (cf. chap. 5.6.1).

Alors que les partisans d'une officialisation du bilinguisme de la ville reviennent régulièrement à la charge en arguant de la reconnaissance des deux langues par le tribunal administratif et le Département de l'instruction publique, les opposants insistent sur le monolinguisme officiel de la ville, justifié par le principe de territorialité et par l'appartenance de Fribourg au district de la Sarine, officiellement francophone, et voient Fribourg comme un bastion contre l'avancée redoutée de la langue allemande.

4.2 Définition de la « minorité linguistique autochtone (importante) » (Lüthi 2004)

Le professeur d'informatique Ambros Lüthi (1938–2008), député PS au Conseil constitutionnel fribourgeois et membre de la commission des langues, a contribué dans une mesure importante à la formulation de l'article sur les langues de la nouvelle constitution cantonale et à la recherche d'un compromis entre le principe de territorialité de l'ancienne constitution cantonale et celui formulé à l'article 70 de la Constitution fédérale. Dans un exposé circonstancié (Lüthi 2004), il explique la réflexion fondatrice de l'article sur les langues (art. 6 Cst. FR) ainsi que l'interprétation historique et juridique des formulations délibérément ouvertes de « répartition territoriale traditionnelle des langues » et « minorités linguistiques autochtones (importantes) »⁷¹.

Lüthi (2004 : 96, 98) pose l'hypothèse que la communauté francophone tient avant tout au principe de territorialité⁷² alors que la communauté germanophone veut une reconnaissance des deux langues dans les communes sises à la frontière linguistique. Comme Richter, Lüthi appelle à la prudence. Au vu du rapport de majorité inversé (majorité relative des francophones qui forment une minorité nationale), il y a lieu à son avis de tenir compte des

⁷¹ Cf. aussi Werlen et al. 2010 : 92, en lien avec le principe de territorialité décrit dans la Constitution fédérale (art. 70, al. 2) : « Allerdings gibt es keine allgemein anerkannten Kriterien, welche diese ‚herkömmliche sprachliche Zusammensetzung‘ eines Gebiets festlegen würden ».

⁷² Les débats sur l'article constitutionnel sur les langues menés dans les années 1990 font déjà ressortir l'insistance sur le principe de territorialité, principalement de la part des francophones (Widmer et al. 2004 : 350ss).

craintes des francophones d'une hégémonie alémanique et d'une germanisation, tout en veillant à ne pas discriminer la minorité germanophone (ibid. 94).

S'agissant de la définition des langues officielles des communes, Lüthi relève que l'introduction d'une deuxième langue officielle serait une « atteinte presque irréversible au paysage linguistique traditionnel et ne peut donc avoir lieu que sous des conditions restrictives ». Selon lui, il faudrait absolument éviter de fixer des pourcentages pour une minorité linguistique autochtone importante dans la législation, afin de ne pas mettre en péril la paix des langues. Lüthi préconise une majorité qualifiée des votants pour une modification de la pratique existante, soit le consentement de deux tiers des votants, étant donné que la majorité linguistique devrait elle aussi, être majoritairement d'accord (ibid. 99, 107s.). Contrairement à des taux de pourcentage, cette règle de la majorité qualifiée pour une modification de la pratique existante des langues officielles devrait être fixée dans une loi cantonale correspondante (ibid. 80).

Lüthi propose l'acception suivante de « minorité linguistique autochtone » en rapport avec la définition des langues officielles des communes :

Il peut être question de minorité linguistique autochtone dans une commune lorsque le nombre de personnes qui parlent la langue minoritaire atteint un pourcentage important sur une longue période (décennies ou même siècles). (Lüthi 2004 : 100)

Cette notion de minorité linguistique autochtone permettrait d'éviter celles, imprécises, de « commune bilingue » et de « région située à la frontière linguistique ». Prenant pour exemple quatre communes qui pratiquent deux langues officielles dans leurs relations avec les habitants, en l'occurrence Fribourg, Courtepin/Courtaman, Meyriez et Morat, Lüthi explique ce qu'il faut entendre par « pourcentage important » et « sur une longue période » (ibid. 101 ss). Les pourcentages se fondent sur les parts relatives des habitants germanophones et francophones (à l'exclusion d'autres langues), plus précisément sur une moyenne des pourcentages issus des recensements de 1900 à 2000. L'évolution des deux groupes linguistiques dans ces quatre communes l'amène à la conclusion suivante :

Dans le canton de Fribourg, nous considérons une minorité linguistique autochtone comme importante si la part qu'elle représente lors des recensements des cinquante dernières années n'est jamais tombée sensiblement en dessous de la limite de 15 %. (Lüthi 2004 : 102)

Le rapport Schwaller (1993 ; cf. introduction au chap. 4) proposait d'autres ordres de grandeur et conditions : pour obtenir le statut de « commune bilingue », une commune fribourgeoise devait avoir compté une minorité linguistique de 30 % au minimum (compte tenu éventuellement d'un nombre effectif de 5000 locuteurs) pendant les dernières 20 années au moins et être contiguë à l'autre région linguistique (cf. Werlen 2000 : 193 ; Werlen et al. 2010 : 103)⁷³.

⁷³ Cf. Richter (2005 : 697–699) : on retrouve ces critères dans un arrêt du tribunal administratif de 1993 (cf. chap. 4.1), qui avait déclaré la Ville de Fribourg « ville bilingue ». Concernant la part des locuteurs de la langue minoritaire, on parle de 30 % au moins pour les petites communes (jusqu'à 5000 personnes) et de 25 % pour les plus grandes. Dans les expertises antérieures, il avait été question de 25 % à 40 % (cf. Altermatt 2003a : 182). Des valeurs seuils similaires figurent également dans des lois fédérales, p. ex. dans l'ordonnance sur la signalisation routière (art. 49), qui prévoit que les panneaux sont en deux langues dans des communes « où la minorité linguistique représente au moins 30 % des habitants » (cf. aussi chap. 5.5.2). Selon la loi sur les langues du canton des Grisons (art. 24), une commune est officiellement bilingue si la minorité linguistique est de 20 % au moins, les données sur les langues principales et/ou vernaculaires du dernier recensement de population faisant foi (cf. chap. 2.3 et annexe, chap. 3a du document du Service juridique de la Ville de Fribourg). D'autres pays ont également défini des pourcentages minimaux pour les minorités linguistiques : 8–10 % de locuteurs de

Selon les critères de Lüthi, les germanophones de la ville de Fribourg représentent une minorité linguistique autochtone importante : pendant les 50 dernières années, leur part a toujours été nettement supérieure à 15 % (cf. aussi chap. 5.1). L'allemand pourrait donc être introduit comme deuxième langue officielle de Fribourg sur la base de lois cantonales correspondantes, et l'officialisation du statut bilingue de la ville soumise à votation, l'acceptation d'un tel objet nécessitant la majorité des deux tiers.

4.3 Définition légale d'une « commune bilingue » – nécessité ou nuisance ? (considérations du Conseil d'État fribourgeois de 2009, 2013 et 2017)

En rapport, déjà, avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, le gouvernement fribourgeois avait été invité à prendre position sur une disposition d'exécution à l'article 6 de la constitution FR et sur la définition du concept de « minorité linguistique autochtone importante ». Le 4^e rapport de la Suisse à l'attention du Conseil de l'Europe, du 4.12.2009, cite à ce propos l'avis de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg (DIAF) :

« En ce qui concerne l'application de l'article constitutionnel sur les langues (art. 6), le gouvernement cantonal n'a pas jugé qu'il était impératif d'édicter, en l'état, des normes légales d'exécution. Selon une longue pratique et au vu des expériences qui ont pu être requises, le Conseil d'Etat estime devoir privilégier la compréhension entre les communautés linguistiques par des actions concrètes et pragmatiques. Il a aussi été pris en compte que cette option n'a pas créé de situation conflictuelle, cela d'autant que les collectivités publiques décentralisées (communes) y adhèrent également. Il s'avère aussi que la légalisation du statut linguistique singulièrement au niveau communal, n'apporte guère d'amélioration à l'objectif général, qui vise à favoriser le bilinguisme. » (DIAF in : 4^e rapport de la Suisse sur la Charte européenne des langues, 4.12.2009 : 49)⁷⁴

On lit dans le même rapport que le canton a renoncé à légiférer en la matière « à la demande aussi des présidents des communes concernées » en raison des rapports complexes et sensibles qui règnent dans la zone frontière entre les deux langues (ibid.)⁷⁵. Le 5^e rapport du Comité d'experts du Conseil de l'Europe (du 10.7.2013) souligne toutefois la nécessité d'une reconnaissance formelle des minorités linguistiques traditionnelles au niveau municipal et d'un soutien spécial à l'intention des communes où vivent ces minorités⁷⁶.

Dans sa réponse du 25.6.2013 au postulat Ackermann, le Conseil d'État a confirmé une nouvelle fois (avec renvoi à la prise de position du DIAF), « qu'en l'état de la législation cantonale, aucune disposition légale ne prévoit qu'une commune puisse être reconnue en qualité de 'commune bilingue' »⁷⁷. Les études et expertises menées sur la question (voir introduction du chap. 4) n'ont pas permis de dégager un consensus sur les conditions requises

Suédois dans des communes de Finlande, pour que cette minorité puisse jouir de certains droits linguistiques ; 30% de locuteurs flamands en Belgique pour que le flamand soit utilisé dans les relations entre les citoyens et l'administration étatique ; 50 % de locuteurs anglophones au Québec pour qu'ils puissent solliciter des services publics en anglais, etc. La Charte européenne des langues laisse explicitement aux pays le choix d'établir des valeurs seuils. (Arel 2002 : 113– 114 ; présentation détaillée d'autres sources bibliographiques in Humbert et al. 2018).

⁷⁴ Cf. 4^e Rapport de la Suisse 2009 : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html> [10.1.2018].

⁷⁵ Cf. Altermatt 2003a : 184.

⁷⁶ Cf. p. 9, paragraphe 34 du 5^e Rapport du Comité d'experts du Conseil de l'Europe : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html> [10.1.2018].

⁷⁷ Cf. p. 2 in : https://www.fr.ch/publ/files/pdf56/2012-16_068_rapport_f.pdf [10.1.2018].

pour la reconnaissance de la ou des langues officielles. Par contre, elles s'accordent sur l'importance déterminante des trois critères statistique, historique et territorial :

- la part de la population totale qui parle une langue minoritaire (év. aussi la part de la population germanophone ou francophone),
- la stabilité des rapports,
- le voisinage avec une commune dont la langue officielle est la langue minoritaire.

Pour la ville de Fribourg, les trois critères sont remplis :

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.
(Rapport n° 68 Conseil d'État FR 25.6.2013 : 3)

Le Conseil d'État rappelle l'autonomie des communes en matière de langues et estime 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.) » (ibid.). Se référant au rapport Guggenheim, il émet toutefois la crainte que des dispositions contraignantes détruisent l'équilibre actuel, bousculent les habitudes établies et menacent « le caractère vivant et authentique du bilinguisme » tel qu'il se pratique dans le canton de Fribourg. Lors du débat au Grand Conseil du 10.9.2013, les points de vue avaient divergé sur la question de savoir si une commune devait se définir officiellement bilingue pour pouvoir bénéficier d'un soutien financier du canton et de la Confédération (le Conseil d'État avait, pour sa part, retenu que l'aide fédérale prévue pour les cantons plurilingues en vertu de l'art. 21, al. 2, de la loi sur les langues était réservée aux projets cantonaux et non aux projets communaux)⁷⁸.

Selon le Conseil d'État, la Ville de Fribourg remplit les conditions pour être considérée comme ville bilingue. Les experts et le Conseil d'État font toutefois remarquer qu'une officialisation du bilinguisme pourrait avoir des effets pervers et nuire à la bonne entente entre les deux communautés linguistiques. Ils évoquent le caractère sensible de la question linguistique, la minorité relative des germanophones, les pratiques et habitudes qui se sont développées au fil du temps et les efforts accrus en faveur du bilinguisme.

Dans sa prise de position du 19.6.2017 (en réponse à la question de Philippe Savoy sur l'intégration de la commune francophone Cressier au cercle scolaire de Morat, où la scolarisation est possible dans les deux langues)⁷⁹, le Conseil d'État annonce son intention de clarifier le besoin d'action et d'« examiner notamment s'il convient d'élaborer une législation générale sur les langues ou si des modifications législatives sectorielles sont plus opportunes ».

4.4 Point de vue du Service juridique de l'administration communale

Pour les besoins du présent rapport, le Service juridique de l'administration générale fribourgeoise a analysé le statut linguistique de Fribourg ainsi que les procédures et conséquences d'une reconnaissance de l'allemand comme langue officielle du point de

⁷⁸ Cf. la discussion au Grand Conseil in : http://www.fr.ch/gc/files/pdf59/68_discussion.pdf [10.1.2018].

⁷⁹ Cf. p. 5 in : http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-599d70bf6674a/fr_RCE_2017-CE-66_Ph_Savoy_Bilinguisme_Rponse.pdf [10.1.2018]. Vgl. BZ 27.6.2017 :

<https://www.bernerzeitung.ch/region/bern/mit-dem-wechsel-wird-der-schulkreis-zweisprachig/story/20131829> [10.1.2018].

juridique. Ses considérations sont données *in extenso* dans l'annexe. Nous nous contentons ici d'en résumer les principaux points :

Le Service juridique expose la genèse de l'article cantonal sur les langues, la renonciation à une loi *ad hoc*, l'absence de critères et de procédures juridiques pour la définition d'une commune bilingue, et partant, l'autonomie des communes en la matière, compte tenu du principe de territorialité inscrit dans l'article sur les langues.

Comme alternative à une définition constitutionnelle des langues officielles communales (comme l'a fait le canton de Berne), le Service juridique propose d'intégrer dans la loi sur les communes⁸⁰ un article sur les conditions procédurales à remplir pour un changement de langue officielle, afin de créer la base légale cantonale requise pour agir au niveau communal. S'appuyant sur d'autres expertises juridiques et sur les débats en matière de langues à l'occasion de la révision de la constitution cantonale, le Service juridique déconseille de fixer des pourcentages pour la minorité linguistique autochtone. Il estime que c'est la volonté populaire et le sentiment de la population face à l'idée d'être une commune bilingue qui comptent.

Après avoir détaillé les conséquences d'un bilinguisme officiel, notamment pour l'administration et les autorités politiques, l'économie, les écoles, la culture et la signalisation, le Service juridique se prononce finalement en faveur du *statu quo* tout en plaidant pour un soutien renforcé de la minorité linguistique allemande, aussi pour ne pas hypothéquer les négociations sur la fusion des communes du Grand Fribourg (cf. chap. 5.9.1).

5 Situation actuelle

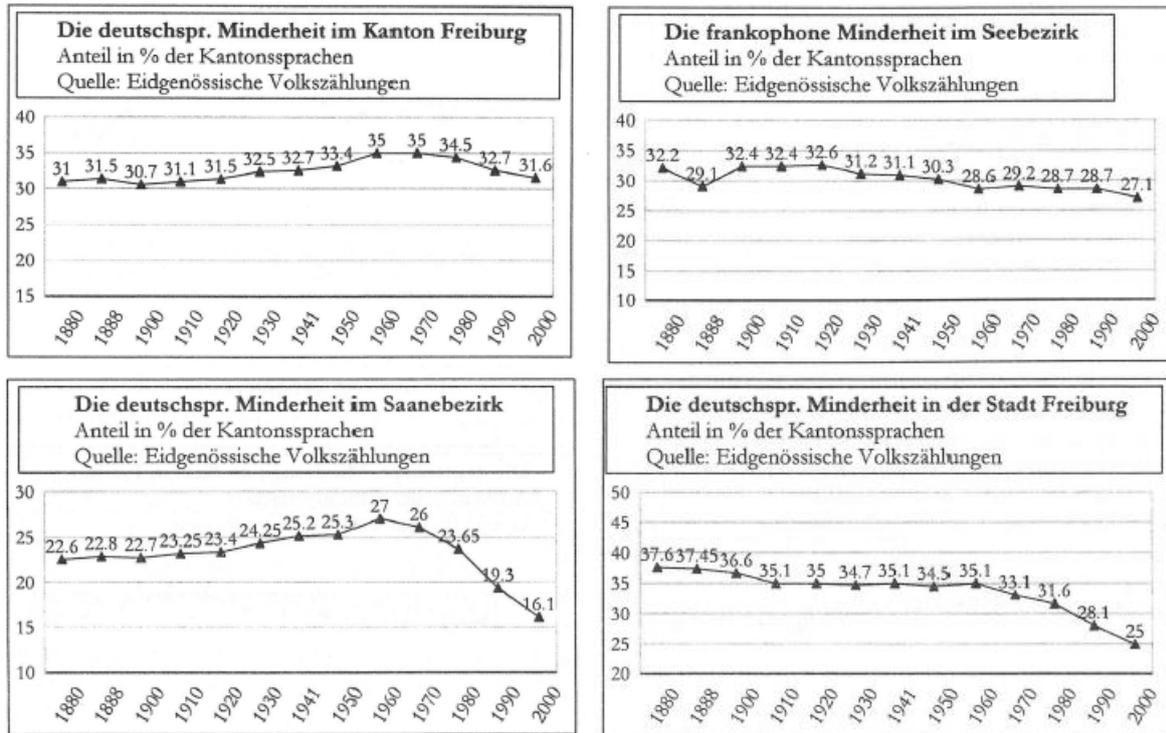
5.1 Statistique des langues

Pour décrire l'évolution de la langue allemande à Fribourg, on peut se référer soit aux données relatives à toutes les langues maternelles ou principales, soit à celles qui ne concernent que le français et l'allemand. Dans le premier cas, on obtient une image de l'ensemble du paysage linguistique fribourgeois, tandis que dans le second cas, seules les langues officielles sont prises en considération.

En se basant sur les données des recensements fédéraux concernant uniquement les langues maternelles (jusqu'en 1980) ou principales (depuis 1990) française et allemande – c.-à-d. sans tenir compte des autres langues – on constate que la part de la population germanophone en ville de Fribourg et dans son agglomération a constamment diminué depuis les années 1960, et que le recul y est beaucoup plus marqué que dans le canton.

⁸⁰ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4743?locale=fr> [10.1.2018].

Fig. 1 : Évolution de la langue allemande (par rapport au français) dans le canton de Fribourg, le district du Lac, le district de la Sarine et la ville de Fribourg (rapport en % entre l'allemand et le français indiqués comme langues maternelles/principales lors des recensements fédéraux de 1880 à 2000 ; allemand et français forment ensemble 100 %)



In : Altermatt 2003b : 153-154 ; le graphique concernant la ville de Fribourg figure également dans : Altermatt 2003a : 325 ; 2005 : 65 ; 2007 : 401.

En ville de Fribourg, après un léger recul à la fin du 19^e siècle, l'allemand a conservé une place plus ou moins stable par rapport au français durant la première moitié du 20^e siècle : un bon tiers de la population indiquait alors l'allemand comme langue maternelle, les deux autres tiers le français. À partir de 1960, la part de l'allemand a de nouveau constamment reculé jusqu'à n'atteindre plus que 25 % en l'an 2000. L'accroissement de la majorité francophone est en lien avec l'arrivée de migrants issus principalement de pays romanophones, ceux-ci choisissant plutôt le français que l'allemand comme langue d'intégration. Mais d'autres raisons sont aussi mentionnées, comme la mobilité ou la politique « peu favorable au bilinguisme » des autorités communales, qui inciterait les germanophones à s'installer de préférence dans une commune voisine germanophone, quitte à faire les trajets pour le travail (Altermatt 2005 : 66).

Si l'on tient compte de toutes les langues indiquées dans les recensements fédéraux comme langue maternelle ou principale, l'analyse montre là aussi un constant recul de l'allemand, mais également une légère diminution du français, jusqu'en 1990, et une forte progression des « autres langues » à partir des années 1970.

Tableau 3 : Évolution des langues maternelles ou principales en ville de Fribourg (données des recensements fédéraux de 1888 à 2010, en %)

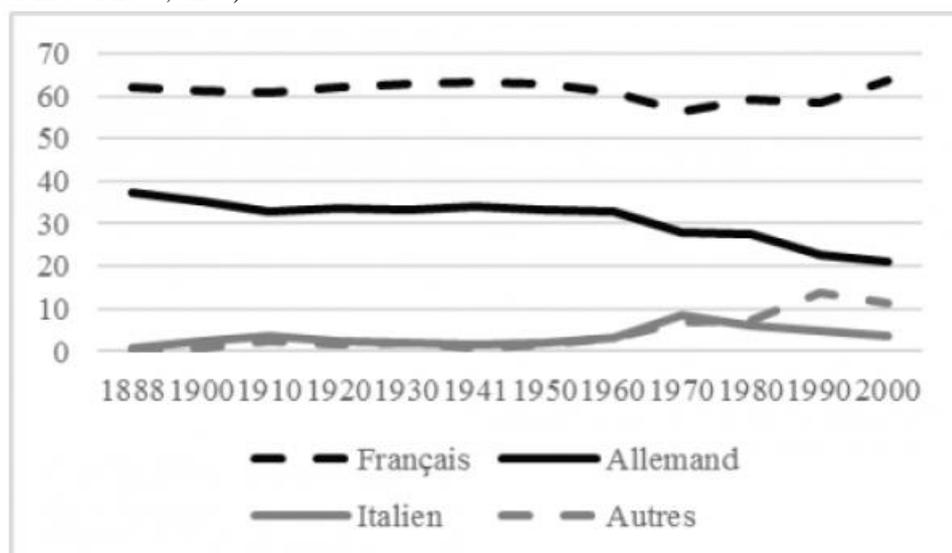
Année	Français	Allemand	Italien	Autres
1888	62,0	37,1	0,6	0,1
1900	61,4	35,5	2,3	0,9
1910	60,9	32,9	3,8	2,4
1930	62,7	33,3	2,2	1,8
1950	63,9	33,2	2,1	1,6
1970	56,5	28,0	8,6	6,9
1990	58,4	22,8	4,9	13,8
2000	63,6	21,2	3,8	11,4
2010 ⁸¹	70,4	20,4	3,5	40,4

In : Brohy & Schüpbach 2016 : paragraphe 80 (Source : BFS)

Depuis 2010, le recensement de la population s'effectue selon de nouvelles modalités (une fois par an, sur la base des données des registres des habitants et d'enquêtes par échantillonnage, à la place des recensements effectués tous les dix ans en interrogeant toute la population ; possibilité d'indiquer plus d'une langue principale). De ce fait, les données relatives aux langues collectées dès 2010 ne sont pas entièrement comparables à celles des années précédentes. La très forte augmentation des « autres langues », en particulier, s'explique par le fait que les migrants n'étaient plus obligés de choisir entre leur langue d'origine et une langue locale comme langue principale, mais pouvaient indiquer les deux (ou plus). Cette possibilité a davantage favorisé le français que l'allemand : celui-ci a continué de baisser dans la statistique des langues principales, tandis que le français a connu un rebond.

La représentation graphique des chiffres ci-dessus (sans les données de 2010, qui ne se prêtent pas à la comparaison) montre que les langues française et allemande ont plus ou moins évolué en parallèle jusqu'en 1970, alors que l'écart s'est constamment creusé par la suite, la part du français progressant, celle de l'allemand diminuant (cf. Fig. 2).

Fig. 2 : Évolution de la langue maternelle ou principale en ville de Fribourg (données des recensements fédéraux de 1888 à 2000, en %)



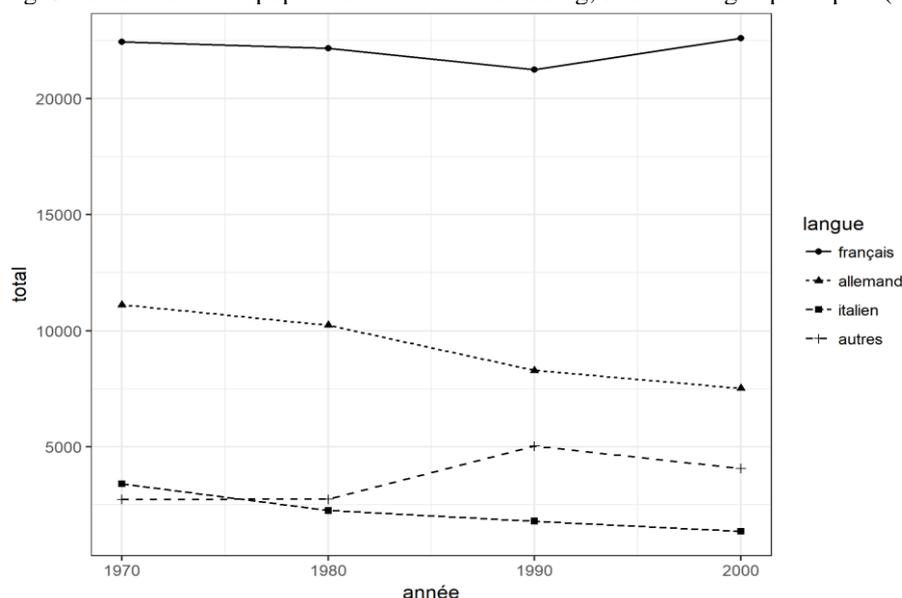
In : Brohy & Schüpbach 2016 : paragraphe 80 (Source : OFS)

⁸¹ Le total est supérieur à 100 % parce que depuis 2010, il est possible d'indiquer plus d'une langue principale.

Cette tendance à l'homogénéisation, autrement dit à l'augmentation de la part majoritaire au détriment de la part minoritaire, se vérifie également depuis 1990 dans les districts de la Sarine et du Lac, de même que dans d'autres régions de Suisse où les deux langues, française et allemande, sont présentes (cf. Lüdi & Werlen 2005 : 94, 96 ; OFC 4.12.2009 : 17).

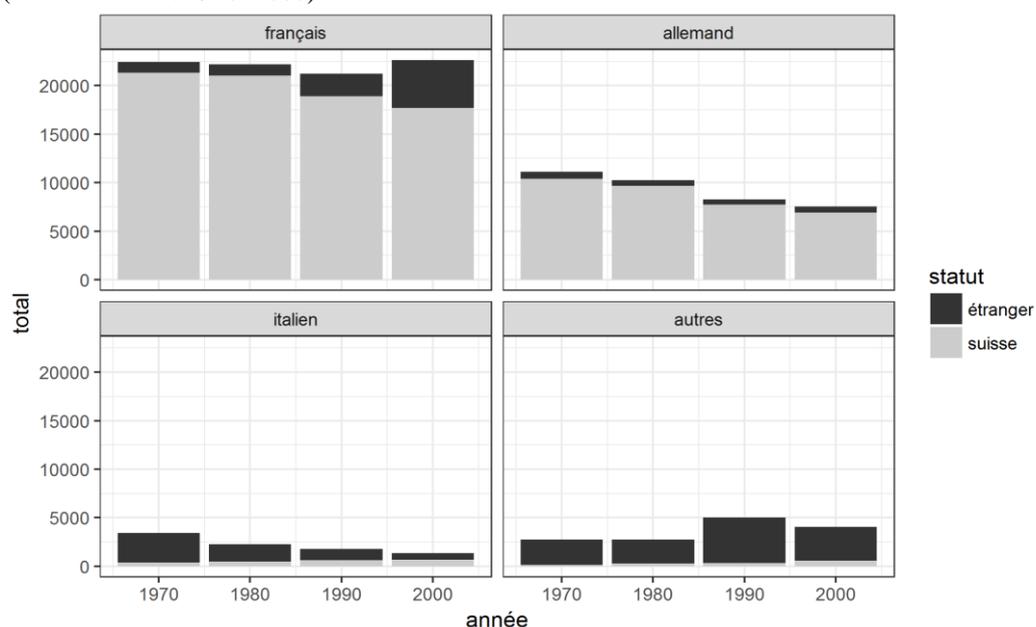
Afin d'éviter un effet de perspective (Prévoist 2011), il est important de tenir compte également de l'évolution en chiffres absolus. Ceux-ci font apparaître un recul de la population en ville de Fribourg, et en particulier de la population germanophone (cf. Fig. 3 et Fig. 4). La légère augmentation de la population francophone est exclusivement à mettre sur le compte de la population étrangère (cf. Fig. 4).

Fig. 3 : Évolution de la population en ville de Fribourg, selon la langue principale (chiffres absolus, 1970–2000)



Source : Recensements de la population OFS ; traitement : R. Berthele

Fig. 4 : Évolution de la population en ville de Fribourg, selon la langue principale et le statut d'étranger (chiffres absolus 1970–2000)



Source : Recensements de la population OFS ; traitement : R. Berthele

Outre l'Office fédéral de la statistique, la Ville de Fribourg publie elle aussi des données relatives aux langues. Depuis quelques années, les *rapports de gestion* du Conseil communal⁸² comportent des indications sur la langue de diffusion souhaitée par les habitants (français ou allemand) et sur leur langue maternelle (toutes langues). On constate ainsi que le français comme **langue de diffusion** est en légère augmentation depuis 2002, progressant de 82,3 % à 83,6 %, et que l'allemand diminue en conséquence (passant de 17,7 % à 16,4 %). Ces données se rapportent à l'ensemble de la population, c.-à-d. aux habitants domiciliés en ville et ceux qui y séjournent (à la semaine). La part des personnes ayant choisi l'allemand comme langue de diffusion est nettement plus élevée parmi ces derniers, dû probablement à la proportion élevée de germanophones parmi la population estudiantine. En ce qui concerne le français comme langue de diffusion, sa part élevée est liée à la forte proportion d'allophones qui souhaitent majoritairement être informée dans cette langue. L'augmentation de la population allophone, qui préfère recevoir les informations officielles en français plutôt qu'en allemand, explique aussi que le français comme langue de diffusion ait légèrement progressé malgré la diminution de la population de langue maternelle française.

Tableau 4 : Habitants de la ville de Fribourg (établissement et séjour), selon la langue de diffusion (2012-2016, en %)

Année	Français	Allemand	Total
2012	82,28	17,72	100
2013	82,49	17,51	100
2014	83,23	16,77	100
2015	83,47	16,53	100
2016	83,56	16,44	100

Source : Rapports de gestion, années 2012 à 2016

En ce qui concerne la **langue maternelle**, les statistiques de la ville font apparaître un léger recul de l'allemand aussi bien que du français, avec pour corollaire une progression des autres langues, parmi lesquelles le portugais et l'italien sont bien représentés.

Tableau 5 : Habitants de la ville de Fribourg (établissement et séjour), selon la langue maternelle (2012-2016, en %)

Année	Français	Allemand	Portugais	Italien	Autres	Total
2012	51,98	16,66	10,52	4,89	15,95	100
2013	50,46	16,25	11,15	5,06	17,08	100
2014	49,52	15,52	11,27	5,21	18,48	100
2015	48,95	15,12	11,11	5,20	19,62	100
2016	48,34	14,94	10,28	5,27	21,17	100

Source : Rapports de gestion, années 2012 à 2016

Le site Internet de la Ville de Fribourg ne donne aucune indication sur la répartition des langues. La rubrique « Statistiques » fournit des chiffres sur la population et sur le chômage, mais non sur les langues⁸³. La liste alphabétique des thèmes traités sur le site ne comporte pas non plus d'entrée « Langue/s » ou « Sprache/n »⁸⁴.

⁸² Les rapports de gestion des années 2014 et suivantes se trouvent à l'adresse www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/conseil_communal/publications.htm [10.1.2018], ceux des années 2011, 2012 et 2013 à l'adresse www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_communal/publications/archives_publications.htm [10.1.2018].

⁸³ Cf. <http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/actuel/statistiques.htm> [10.1.2018].

⁸⁴ Cf. www.ville-fribourg.ch/vfr/de/pub/officielle/vfr_theme.cfm et http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/vfr_theme.cfm [10.1.2018].

5.2 Dispositions légales

Comme mentionné au chapitre 2.4, la loi cantonale sur l'exercice des droits politiques stipule qu'en ce qui concerne les affaires communales, les personnes résidant dans une commune « où une pratique bilingue est généralisée » – ce qui est le cas à Fribourg – ont le droit d'obtenir le matériel de vote dans la langue officielle de leur choix. Les règlements communaux de la Ville de Fribourg ne comportent quant à eux pratiquement pas de dispositions relatives aux langues. Pas plus le règlement communal de 2000 (cf. *règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal*, du 5 juin 2000 ; état 6.6.2017)⁸⁵, que le *règlement administratif* de 2012 (état 29.3.2014)⁸⁶ ne font de référence aux langues. Le *règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg* (autorité législative) de 2008/2010 contient en revanche un article intitulé « Langues utilisées » (art. 45), qui précise que les membres peuvent s'exprimer en français ou en allemand (al. 1) et que les documents importants sont fournis dans les deux langues ou, pour les messages, avec un résumé dans l'autre langue (al. 2). Ce deuxième alinéa n'a été introduit qu'en 2008⁸⁷.

Art. 45 Langues utilisées (Règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg, du 18.2.2008 ; état : 22.6.2010)

¹ Les membres s'expriment en français ou en allemand.

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

On constate ainsi qu'il n'existe guère de règles explicites en ce qui concerne l'usage des langues par les autorités et par l'administration de la Ville de Fribourg. Aucune réglementation ne fixe la répartition ni l'utilisation des langues au sein de ces instances (à l'exception de l'article susmentionné). Par conséquent – comme plusieurs des personnes interrogées l'ont mentionné – la pratique se fonde sur des règles non écrites ou sur les habitudes. Pour donner un exemple, le Secrétariat de Ville décide au cas par cas quels documents doivent être traduits, en fonction de leur nature et de leurs destinataires.

⁸⁵ Ce règlement n'existe qu'en français, bien qu'il figure sous le titre allemand « *Reglement betreffend die allgemeine Organisation der Stadt Freiburg und den Status der Mitglieder des Gemeinderats (vom 5. Juni 2000)* » dans la liste des règlements publiée sur la page Internet en allemand de la ville (www.ville-fribourg.ch/vfr/de/pub/officielle/allgemeine_verwaltung/gemeindereglemente_.htm#stadt_amtlich [10.1.2018]).

⁸⁶ Règlement administratif concernant le fonctionnement du Conseil communal et l'organisation de l'administration (du 20 novembre 2012) : http://www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf67/011-1_fonctionnement_CC_organisation_admin_20141.pdf [10.1.2018]. – On notera que le « Règlement d'organisation du Conseil communal de la Ville de Fribourg et de ses commissions » de 1858 comportait des directives relatives aux langues : le secrétaire de Ville et ses deux adjoints « doivent connaître les langues française et allemande » (art. 93 et 99 dudit règlement). Cf. AVF 27.11.2017 : 50.

⁸⁷ Règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg (du 18 février 2008) (modifié le 29 septembre 2008 et le 1^{er} mars 2010) : http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf25/012_cg1.pdf [10.1.2018]. – Un règlement du Conseil général plus ancien qui nous a été transmis (de 1983/1990, en français seulement) contient lui aussi un article sur les langues : « Art. 35 (Langue des débats) : Les membres s'expriment en français ou en allemand ». Une traduction en allemand des documents importants ou la remise d'un résumé en allemand n'était pas prévues dans ce règlement.

5.3 Conseil général

5.3.1 Répartition des langues

Tableau 6 : Répartition des langues au sein du Conseil général de la ville de Fribourg (2001–2021)

Législation	Nombre de conseillers généraux francophones	Nombre de conseillers généraux germanophones (et bilingues)	Proportion de conseillers généraux germanophones ou bilingues, en %
2016-2021	61	19	23,8%
2011-2016	59	21	26,3%
2006-2011	65	15	18,8%
2001-2006	65	15	18,8%

Source : Renseignements du Secrétariat de Ville (courriel du 30.11.2017)

La statistique de la répartition des langues au sein du pouvoir législatif de la commune montre que, depuis 2011, près d'un quart des conseillers généraux sont de langue allemande et/ou bilingues. La représentation germanophone est ainsi proportionnellement plus élevée dans le Conseil général que dans la population (en 2010, 20,4 % des habitants ont indiqué l'allemand comme langue principale et 70,4 % le français – sachant que plus d'une langue par personne pouvait être indiquée ; cf. Tableau 3)⁸⁸. Avant 2011, en revanche, les germanophones étaient sous-représentés, alors même qu'ils représentaient 25 % de la population selon la répartition entre les deux langues officielles (cf. Fig. 1). Une autre source indique qu'en 1979, 17 des 80 conseillers généraux (soit 21,3 %) étaient germanophones (Altermatt 2005 : 69).

5.3.2 Langues de publication et de délibération

Les *convocations* aux séances du Conseil général (avec ordre du jour) sont rédigées et envoyées par son Bureau en français. Les « *Messages du Conseil communal au Conseil général* », qui accompagnent ces convocations, sont également rédigés en français⁸⁹. Le Secrétariat de Ville indique qu'il a pour règle de joindre un résumé en allemand pour les documents excédant deux pages. Cela se vérifie généralement pour les messages relativement longs, mais pas toujours⁹⁰.

Les *procès-verbaux* (publiés sur Internet) sont rédigés dans la langue de l'intervenant⁹¹. Les interventions en allemand sont consignées dans cette langue, puis contrôlées et corrigées par le secrétariat du Conseil général avant publication. Comme en témoignent les verbatims des délibérations, les conseillers généraux s'expriment rarement en allemand (allemand standard). Ceux qui le font n'utilisent cette langue que pour une petite partie de leur intervention, s'exprimant pour le reste en français (p. ex. Altermatt in PV CG 170919 : 910s., p. ex. Parpan in PV CG 170529 : 700ss). De même, les conseillers communaux bilingues n'interviennent que de temps en temps en allemand (p. ex. Burgener Woeffray in PV CG 170703 : 799f.). La récente mise en exergue de la question des langues par le président du Conseil général illustre

⁸⁸ Un conseiller général sans une excellente connaissance du français ne peut pas assumer sa fonction, raison pour laquelle tous les conseillers généraux germanophones sont, au sens large, bilingues. – Rappelons ici que les catégories linguistiques (germanophone, francophone, bilingue) ne sont pas définies avec précision. Elles renvoient généralement à la ou aux langue(s) principale(s) de l'individu. Or, en raison de la mobilité et du plurilinguisme croissants, ce classement est toujours plus difficile à faire. Des définitions plus récentes prennent comme critère de classement non plus les compétences acquises dans une langue maternelle ou des langues officielles, mais les pratiques linguistiques – ce qui équivaut à une conception fonctionnelle du bilinguisme et du plurilinguisme (cf. p. ex. Lüdi & Py 2013 [1986]).

⁸⁹ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_general/messages.htm [10.1.2018].

⁹⁰ P. ex. : www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf93/fi_message_sur_les_comptes20161.pdf [10.1.2018].

⁹¹ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_general/pv.htm [10.1.2018].

la grande importance symbolique qu'elle revêt⁹². De l'avis d'une personne interrogée, la domination du français s'explique aussi par les habitudes prises au fil du temps et par la souplesse linguistique des conseillers généraux germanophones, qui optent « quasi naturellement » pour le français.

Les avis des conseillers généraux germanophones (anciens et actuels) sur les compétences (réceptives) en allemand de leurs collègues ne sont pas unanimes, mais révèlent une tendance positive. Une ancienne conseillère générale interrogée a déclaré qu'à son époque les conseillers généraux discutaient entre eux pendant les interventions en allemand, et en 2013 encore, une conseillère générale avait introduit son intervention en ces termes explicites : « Je vais commencer en français pour que la majorité du Conseil communal comprenne aussi »⁹³. Une troisième personne affirme que, lorsqu'il s'agit de thèmes délicats ou compliqués, les conseillers généraux germanophones préfèrent recourir au français pour être sûrs d'être compris. D'un autre côté, une déclaration récente atteste aux conseillers généraux de très bonnes compétences réceptives générales en langue allemande : « Environ 95 % des membres du Conseil général comprennent très bien l'allemand. Les temps ne sont plus où il fallait parler français pour être entendu au parlement de la Ville de Fribourg et faire comme les parlementaires fédéraux tessinois, qui passent à l'allemand ou au français lorsqu'ils veulent se faire comprendre. »⁹⁴ Une personne interrogée note que depuis quelques années, on entend davantage d'allemand au Conseil général, ce qu'elle attribue notamment aux efforts entrepris au niveau politique pour renforcer la place de cette langue au sein de la Ville. Le suisse-allemand n'aurait en revanche pas sa place au Conseil général de Fribourg, car très peu de personnes le comprendraient – contrairement à ce qui est le cas à Bienne.

⁹² Dans son « Discours inaugural de l'année présidentielle » du 29.5.2017, le président Pierre-Alain Perritaz en appelle à la compréhension mutuelle et « autorise » les conseillers généraux à s'exprimer en français (?) : « Le but d'un Conseil comme le nôtre est de se comprendre, ou du moins essayer de se comprendre. Car, entre ce que je pense, ce que je veux dire, ce que je crois dire, ce que je dis, ce que vous voulez entendre, ce que vous entendez, ce que vous croyez comprendre, ce que vous voulez comprendre et ce que vous comprenez, il y a au moins dix possibilités de ne pas se comprendre. Mais essayons quand même ! Se comprendre, que l'on ait des opinions politiques différentes, se comprendre, que l'on ait des langues maternelles différentes, se comprendre. À ce sujet, j'ouvre une petite parenthèse à mon discours et je vais faire mon premier acte officiel en tant que nouveau Président du Conseil général en déclarant ceci : *'Sehr geehrte Generalrätinnen und Generalräte, ab sofort erlaube ich euch, ich wiederhole, erlaube ich euch, eure Wortmeldungen auf Französisch zu halten'*. » (PV 20170529, p. 695 : mise en italiques par les auteurs). On notera qu'une erreur (sans doute révélatrice) semble s'être glissée dans le PV : étant donné que presque toutes les interventions sont en français, le président entendait sans doute inviter les conseillers généraux à s'exprimer aussi en allemand. De plus, l'utilisation du verbe « erlauben » – « autoriser » – est déconcertante (et peut-être aussi fautive), car les conseillers généraux ont moins besoin d'être autorisés à s'exprimer en allemand (la loi permet l'usage tant de l'allemand que du français, cf. art. 45 du Règlement du Conseil général [voir plus haut]) que d'y être invités ou encouragés.

⁹³ Conseillère générale Mutter, cf. p. 427 du procès-verbal du 4.3.2013, www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf52/PV04_03_2013.pdf [10.1.2018].

⁹⁴ Conseiller général Altermatt dans : NZZ 18.3.2016, <https://www.nzz.ch/schweiz/freiburg-setzt-auf-zweisprachigkeit-an-der-sprachgrenze-fallen-die-wachtuerme-ld.8438> [10.1.2018].

5.4 Conseil communal et administration communale

5.4.1 Répartition des langues

Tableau 7 : Répartition des langues au sein du Conseil communal de la ville de Fribourg (1981–2021)

Législation	Nombre de conseillers communaux francophones	Nombre de conseillers communaux germanophones (et bilingues)	L1 du syndic	Germanophones / bilingues
2016-2021	3	2	D	T. Steiert ; A. Burgener Woeffray
2011-2016	4	1	F	T. Steiert
2006-2011	5	-	F	
2001-2006	5	-	F	
1996-2001	9	-	F	
1991-1996	8	1+1	F	N. Wassmer (1991–1996), N. Deiss (1996)
1986-1991	7	2	F	A. Cottier (1982–1991) ; J. Aebischer (1982–1991)
1981-1986	7	2	F	comme ci-dessus

Source : Renseignements du Secrétariat de Ville (courriel du 30.11.2017)

Entre 1982 et 1991, le Conseil communal – composé alors de neuf personnes – comptait deux membres germanophones et/ou bilingues. De 1991 à 1996, il n’y en eut plus qu’un seul et durant les 15 ans qui suivirent (jusqu’en 2011) plus aucun. Depuis lors, les conseillers communaux (au nombre de cinq désormais) ont toujours compté dans leurs rangs un ou deux germanophones/bilingues. Par ailleurs, en 2016, Fribourg s’est donné un syndic germanophone ou plus précisément bilingue, ce qui n’était plus arrivé depuis 50 ans. En remontant jusqu’en 1932, on constate que le dernier syndic germanophone avait été Max Aebischer, en fonction de 1960 à 1966. Lors de son élection au Conseil communal déjà, Thierry Steiert avait fait naître parmi les germanophones fribourgeois l’espoir qu’il contribue à débloquent la politique linguistique de la Ville. La DFAG n’a d’ailleurs pas manqué de saluer l’entrée en lice de ce « candidat de langue allemande » (p. ex. *Freiburger Notizen* n°26, mars 2016 : 3). Dans la presse francophone, on a pu lire qu’il s’engageait à défendre les intérêts de la population germanophone, mais qu’il avait un avis partagé sur l’officialisation du bilinguisme en ville de Fribourg (*L’Hebdo* 29.7.2011). La nomination de Thierry Steiert à la tête du Conseil communal et l’élection d’autres conseillers communaux germanophones ou bilingues ont fait dire que la ville avait sans doute « élu l’exécutif le plus ‘bilingue’ de son histoire » (*Büchi NZZ* 18.3.2016).

Les neuf services de l’administration communale de Fribourg comptent entre six (Culture) et plus de 140 employés (Urbanisme et Architecture).

Fig. 5 : Effectif et budget de l’administration communale de Fribourg (2016)

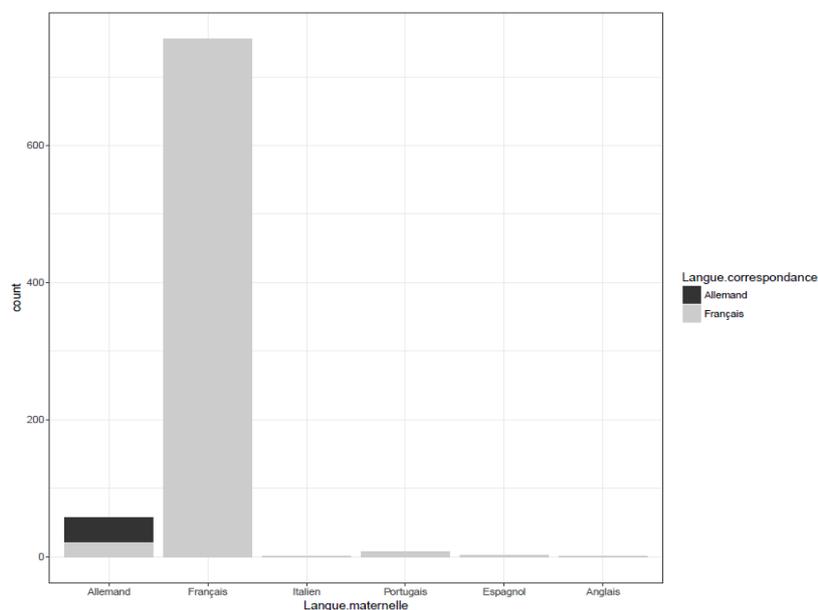
■ Effectif du personnel

Service	01.01.2017			2017	01.01.2016	
	Personne	Ept	Différence	Budget	Personne	Ept
Administration générale	50	38.0	0.1	37.8	46	35.3
Finances	19	14.5	-0.5	15.0	18	13.7
Ecoles	107	72.1	-32.5	104.6	96	93.5
Police locale et mobilité	40	39.1	0.0	39.1	40	39.1
Génie civil	138	133.8	0.2	133.6	136	132.0
Urbanisme et Architecture	142	97.6	33.2	64.4	133	62.8
Informatique	10	9.6	0.0	9.6	11	10.1
Culture	6	4.8	-0.7	5.5	6	4.8
Sports	22	19.8	0.1	19.7	22	19.2
Affaires sociales	43	35.6	0.1	35.5	45	37.5
Curatelles d’adultes	34	26.6	0.1	26.5	35	26.7
Total	611	491.4	0.1	491.3	588	474.7

In : Rapport de gestion 2016 : 40

L'administration communale emploie au total 827 personnes (toutes catégories confondues, c.-à-d. y inclus les auxiliaires, les employés temporaires, les apprentis, etc. ; selon les données du service RH du 11.9.2017). Parmi ces 827 personnes, 58 ou **7 %** indiquent **l'allemand comme langue maternelle**, 8 le portugais, 3 l'espagnol, une l'italien et une autre l'anglais (cf. Fig. 6). Pour la grande majorité, soit **91 %** (756 personnes), **la langue maternelle est le français**. La **langue de diffusion** choisie est **l'allemand pour 4,4 %** des employés (36 personnes) et le **français pour les 95,6 %** autres. On constate ainsi qu'une part considérable des employés ayant indiqué l'allemand comme langue maternelle ont choisi de recevoir les informations officielles en français (22 personnes sur 58), ce qui permet de conclure que de nombreux germanophones sont également à l'aise dans la langue française (et qu'ils se seraient très probablement déclarés bilingues s'ils en avaient eu la possibilité). Les employés allophones ont tous choisi le français comme langue de diffusion.

Fig. 6 : Langue de diffusion « allemand » ou « français » des employés de l'administration communale, selon leur langue maternelle (2017 ; N=827)



Source : Renseignements du Service du personnel (courriel du 11.9.2017) ; traitement : R. Berthele

Quand bien même les chiffres relatifs à la population totale (selon le rapport de gestion 2016) et ceux des employés de l'administration communale (2017) ne sont pas entièrement comparables, ils mettent en évidence une large sur-représentation des francophones et sous-représentation des germanophones dans l'administration communale. À preuve : 84 % de la population de la ville a choisi le français comme langue de diffusion, contre 96 % pour les employés de l'administration. Quant à la langue principale, 48 % de la population a indiqué le français et 15 % l'allemand, alors que ces pourcentages sont de 91 % et 7 % pour les employés de l'administration communale.

S'agissant de la répartition des employés de langue maternelle allemande dans les différents services, il apparaît que le service « Écoles » en compte le plus grand nombre (20 personnes), suivi par les services « Génie civil » (17) et « Urbanisme et Architecture » (11). Dans l'« Administration générale », une seule personne est de langue maternelle allemande, et dans le service « Finances » aucune. On ne compte pas non plus d'apprentis de langue maternelle allemande dans l'administration communale. Enfin, il ressort des entretiens qu'aucun cadre supérieur ou chef de service n'a l'allemand comme première langue.

5.4.2 Langues de publication et de communication

On reproche souvent à l'administration communale d'être presque exclusivement francophone et de faire trop peu d'efforts pour la population germanophone. À l'occasion d'une évaluation du respect des directives de la Charte européenne des langues, les experts du Conseil de l'Europe ont eux aussi émis des critiques : « l'emploi de l'allemand par les autorités locales de la ville de Fribourg/Freiburg reste inconsistant » (4^e rapport du 8.12.2010 : 8). À titre d'exemple, on mentionne les formulaires officiels, qui n'existent qu'en une seule langue (5^e rapport du 10.7.2013 : 11)⁹⁵. Les données chiffrées susmentionnées, mais aussi les entretiens menés avec des employés communaux et des personnes clés du Secrétariat de Ville confirment la prédominance du français. Les personnes interrogées ont néanmoins relevé à plusieurs reprises les efforts entrepris pour mieux tenir compte de l'allemand, sans toutefois occulter les difficultés que cela implique. Les déclarations suivantes sont basées sur une analyse de publications de l'administration communale⁹⁶ ainsi que sur des informations fournies par les personnes interviewées, et ne prétendent pas être complètes. Une analyse plus détaillée des pratiques linguistiques dans les différents services dépasserait le cadre du présent rapport.

En résumé, on peut présumer que la communication au sein de l'administration se déroule presque exclusivement en français. Les documents de travail internes sont tous rédigés en français, qui est aussi la principale langue de communication orale. Les germanophones travaillent en français et utilisent l'allemand tout au plus avec les collègues dont ils savent qu'ils partagent la langue. Un grand nombre de personnes interrogées ont, à plusieurs reprises, confirmé que les employés germanophones maîtrisent tous le français et que les Fribourgeois de langue allemande préfèrent parler cette langue plutôt que l'allemand standard. Aussi, les employés communaux interrogés déclarent-ils presque tous qu'ils accomplissent 90 à 95 %, voire plus, de leurs tâches quotidiennes en français et qu'ils n'utilisent que très rarement l'allemand (même s'ils sont germanophones ou bilingues). Cela confirme le sentiment que Fribourg a une administration communale francophone, un état de fait qui est souvent légitimé en rappelant que le français est la langue officielle de la ville. L'administration communale s'efforce de communiquer également en allemand vers l'extérieur, même si les personnes interrogées s'accordent à dire qu'il existe encore un réel potentiel d'amélioration en la matière. Il n'en reste pas moins que l'accès en allemand aux principales informations politiques et pratiques est garanti et que les employés communaux font leur possible pour répondre aux citoyens germanophones dans la langue dans laquelle ils s'adressent à eux. Le volume des traductions effectuées pour l'administration communale est un autre signe de la prédominance du français.

5.4.2.1 « Bonnes pratiques »

Par « bonnes pratiques », nous entendons les pratiques usuelles et les habitudes prises au fil du temps, sans jugement de valeur. Qu'une pratique soit « bonne » ou non dépend du contexte et du but : une pratique qui limite les traductions, par exemple, sera bonne du point de vue de l'efficacité de l'administration, alors que la pratique contraire, prévoyant davantage de traductions, sera tout aussi bonne, mais par rapport à la sensibilité et aux droits des minorités linguistiques.

⁹⁵ Cf. tous les rapports de la Suisse et du comité des experts du Conseil de l'Europe concernant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sous : <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html> [10.1.2018].

⁹⁶ L'analyse se fonde principalement sur les publications disponibles sur Internet : cf. www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_communal/publications/archives_publications.htm#i309100 [10.1.2018].

La législation cantonale règle les questions relatives à l'information du public et à l'accès aux documents officiels dans la *loi sur les communes* (de 1980/2017 ; LCo) et dans le *règlement d'exécution* afférent (de 1981/2017 ; RELCo) (notamment à l'art. 83a LCo et aux art. 42a et 42b, etc. RELCo.)⁹⁷. Ces actes législatifs ne contiennent toutefois aucune directive concernant la langue dans laquelle les documents doivent être rédigés (pas plus, d'ailleurs, que le *règlement fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal* [2000/2017] qui, dans son article 16 « Information », contient des directives précises relatives à la politique d'information active que le Conseil communal doit mener, à la publication dans un bulletin d'information, etc., mais rien en ce qui concerne la langue de communication).

En revanche, de nombreuses lois non écrites et règles d'usage – lesdites « bonnes pratiques » – dictent la procédure en matière de traduction vers l'allemand des documents officiels, dont la version originale est en grande majorité en langue française. La décision de faire traduire tel ou tel texte est prise par la secrétaire de Ville en concertation avec le service de la communication et, selon les cas, après consultation du syndic. Renseignements pris au Secrétariat de Ville, on traduit avant tout les informations internes et externes suivantes :

- les informations se rapportant aux droits politiques des citoyens (décisions du Conseil communal et du Conseil général, documents de vote, etc.),
- les réponses à des questions de citoyens posées en allemand (en revanche, lorsque la demande en allemand émane d'une commune, la réponse est toujours en français),
- les documents importants pour les employés, tels que le règlement du personnel ou les statuts de la caisse de pension,
- les lettres d'engagement adressées à des germanophones.

Les documents internes relatifs au travail quotidien et les décisions du Conseil communal transmises aux différents services de l'administration (cf. ci-après) ne sont pas traduits. De même, les communications internes (invitation à un apéro, par exemple) sont rédigées en français uniquement. Dans le domaine de la communication externe, on peut mentionner, par exemple, que les dépliants et les affiches pour la fête du 1^{er} Août n'ont pas été traduits, contrairement aux conseils de prudence en cas de crues.

La règle empirique qui ressort des interviews et des exemples donnés peut être formulée ainsi : une traduction n'est prévue que pour les textes qui traitent d'aspects essentiels de la politique du personnel (communication interne) et pour les textes contenant des informations d'importance majeure ou de nature politique, qui doivent être rendues accessibles à tous les citoyens, quelles que soient leurs compétences linguistiques (communication externe).

5.4.2.2 Rapports de gestion, plans financiers et programmes de législature

Les *rapports de gestion* du Conseil communal de la ville de Fribourg sont presque entièrement rédigés en français. Seuls le sous-chapitre consacré au cycle d'orientation de langue allemande DOSF, un bref paragraphe sur le service de psychologie scolaire de langue allemande et, de temps à autre, une information sur une manifestation organisée par les germanophones (p. ex. « Musical der Vignettaz ») sont en allemand. Dans le rapport de gestion 2016, l'avant-propos du syndic (p. 4) comporte pour la première fois une partie en allemand (le dernier paragraphe, qui vante la fonction de pont culturel et linguistique de la ville de Fribourg, « zweitgrösste Gemeinde an der deutsch- französischen Sprachgrenze »).

⁹⁷ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4743?locale=fr> et <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4668?locale=fr> [10.1.2018].

Les *plans financiers* sont publiés uniquement en français. Le « *Programme de législature 2011–2016* » (automne 2011) de même que le « *Bilan de mi-législature 2011–2014* » (hiver 2014) n’existent qu’en français. En revanche, le « *Bilan de législature 2011–2016* » (février 2016) et le « *Programme de législature 2016–2021* » (automne 2016), rédigés au début de la nouvelle législature, sont publiés en français et en allemand. La feuille d’information officielle du Conseil communal « *Avis officiels* », dans laquelle chaque « *Décision du Conseil général soumise au droit de référendum facultatif* » est publiée, est en français uniquement⁹⁸.

5.4.2.3 « 1700 » et « BiP »

Deux publications du Conseil communal ont régulièrement été mentionnées lors des entretiens, à savoir « *1700 – Bulletin d’information de la Ville de Fribourg. Mitteilungsblatt der Stadt Freiburg* » (parution mensuelle, sauf en juillet et août; tirage env. 24 500 exemplaires), et « *BiP – Bulletin d’information du personnel de la Ville de Fribourg. Informationsblatt des Personals der Stadt Freiburg* » (paraissant trois fois par année). Ces deux organes de publication sont partiellement bilingues, le « 1700 » davantage que le « BiP ». Le bulletin « 1700 » contient entre 15 et 20 % de textes en allemand, le « BiP » une (1) page sur les 23 qu’il comporte⁹⁹.

La commission de rédaction du bulletin « 1700 » est entièrement francophone. Si le titre complet en français et en allemand laisse à penser que la publication est bilingue, ses contenus le démentent. À lire les titres des contributions phares en page de couverture, le sommaire, l’impressum et les rubriques du « *Memento* »¹⁰⁰, on voit que le français domine très largement. L’éditorial de « 1700 » est rédigé par un conseiller communal ou par le syndic dans la langue de leur choix, certains choisissant de panacher¹⁰¹. Les communications du Conseil communal et du Conseil général ainsi que les informations concernant les votations et leurs résultats sont, quant à elles, toujours publiées dans les deux langues. Idem pour les informations importantes qui s’adressent à une grande partie de la population (concernant les dates de rentrée scolaire et des vacances, l’AVS/AI ou Pro Senectute, la gestion des déchets, la fermeture annuelle de l’administration cantonale, etc.). Certains articles sur des événements culturels sont publiés dans les deux langues (p. ex. « *Tinguely2016* », manifestation commémorant le 25^e anniversaire de la mort de l’artiste fribourgeois), ou seulement en allemand (informations concernant la bibliothèque allemande de Fribourg). Il est régulièrement reproché à « 1700 » de ne pas traduire en allemand certains articles importants. La rédaction publierait volontiers davantage d’articles en allemand, mais ne reçoit que peu de propositions.

Malgré tout, la DFAG a décerné en 2013 son prix du bilinguisme « *Institutions* » à la rédaction du « *bulletin bilingue de la Ville de Fribourg ‘1700’* » (cf. *Freiburger Notizen* n° 27, janvier 2014). Une interview avec Catherine Agustoni, secrétaire de Ville et rédactrice en chef de « 1700 », éclaire les principes en matière de traduction ou le « *bilinguisme de fait et pragmatique* » qui régissent la publication : les informations officielles sont rédigées dans la langue officielle de l’administration communale, à savoir le français, et traduites en allemand ; les textes des auteurs externes sont publiés dans la langue originale, celle-ci étant le plus souvent le français. Ils ne sont pas traduits faute de place. Le nombre de pages en

⁹⁸ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/officielle/conseil_communal/avis_officiels.htm [10.1.2018].

⁹⁹ Les présentes observations se fondent sur l’examen des 18 numéros de « 1700 » publiés entre janvier 2016 et octobre 2017 et de six éditions du « BiP » parues entre l’automne 2015 et l’été 2017.

¹⁰⁰ Même les contributions publiées dans les deux langues ne sont annoncées qu’en français sur la page de titre (p. ex. « *Inauguration de la DOSF* », 1700 n° 334/04.2017).

¹⁰¹ Dans les éditions examinées, parues à partir de 2016, les éditoriaux de T. Steiert, A. Burgener Woeffray et P.-O. Nobs comprennent certaines parties en allemand (souvent le dernier paragraphe, parfois en italiques).

allemand est plus ou moins proportionnel à la part de la population germanophone en ville de Fribourg (Agustoni in Brohy 2014 : 10).

La commission de rédaction du bulletin d'information du personnel « *BiP* » comprend un membre germanophone, mais les séances se déroulent toujours en français. Si le bulletin a un titre bilingue, son abréviation « *BiP* » et l'annonce du dossier principal en page de titre – tous deux en français – indiquent que le français y est la langue dominante. L'impressum et le sommaire sont uniquement en français, de même que l'éditorial rédigé par le syndic. Une rubrique (« Le saviez-vous ? ») est systématiquement traduite en allemand, de sorte que chaque édition comporte une page dans cette langue. La dernière page de couverture donne un agenda en français et en allemand.

5.4.2.4 Site Internet et communiqués de presse

Les informations sur le site Internet de la Ville de Fribourg sont toutes en français, et une grande partie également en allemand. L'objectif déclaré de l'administration communale et de son service de la communication est que toutes les pages rédactionnelles soient disponibles en français et en allemand. Certains documents officiels, qui n'existent qu'en français (voir les détails ci-dessus), ne sont donc accessibles qu'en français aussi sur Internet. Parmi les autres catégories de textes qui n'existent qu'en français figurent les communiqués de presse – un fait qui a été très largement critiqué par les employés communaux interrogés.

La décision de ne plus traduire les communiqués de presse a été prise il y a une dizaine d'années en raison de la pénurie de ressources et des délais trop courts (il fallait décharger le traducteur encore interne à l'époque). Selon le Secrétariat de Ville, les médias germanophones auxquels les traductions étaient destinées (*Freiburger Nachrichten*, *Radio Freiburg* et les correspondants de la radio SRF et de la NZZ) ont accepté ce changement sans problème. Les échanges avec les journalistes se dérouleraient généralement en français, bien que l'usage de l'allemand soit aujourd'hui aussi possible. Les informations de base fournies par les services administratifs au service chargé de la rédaction des communiqués de presse sont pratiquement toujours en français. Les communiqués de presse publiés en commun avec l'administration cantonale ou avec des cantons ou des organisations suprarégionales ou nationales, et qui ont été traduits en allemand par ces derniers, sont publiés sur la page Internet de la ville en allemand également¹⁰². Les personnes qui critiquent l'absence de traduction allemande pour les communiqués de presse de la ville se voient répondre que celle-ci est officiellement francophone, qu'aucune exception n'est tolérée en la matière et que même un communiqué sur le cycle d'orientation de langue allemande n'a été publié qu'en français.

5.4.2.5 Traductions

Depuis quelques années, les traductions ne sont plus effectuées à l'interne par un traducteur fixe, mais par des traducteurs externes travaillant sur mandat. La grande majorité des mandats (env. 80 %) concernent des traductions du français vers l'allemand, le solde se répartissant entre des traductions de l'allemand vers le français et du français vers d'autres langues (turc, portugais). Selon les informations dont nous disposons, l'administration communale dépense chaque année quelque 50'000 francs pour des traductions (cf. Tableau 8).

¹⁰² Cf. l'archive des communications de presse sous : www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/espace_media/communiqués_presse.htm [10.1.2018].

Tableau 8 : Frais de traduction de l'administration communale de Fribourg (2010–2016)

Année	Dépenses totales pour traductions, en francs
2016	47'322
2015	45'395
2014	48'413
2013	46'512
2012	55'721
2011	65'122
2010	43'315

Source : Renseignements du Secrétariat de Ville (courriel du 30.11.2017)

En cas d'indisponibilité des traducteurs, il arrive que l'on prenne une version antérieure du document, déjà en deux langues, que l'on adapte ensuite avec l'aide d'employés germanophones.

À l'échelon des services administratifs, il n'existe pas non plus de directives écrites spécifiant quels documents doivent être traduits ni par qui. Au dire des personnes interrogées, la procédure est dictée, d'une part, par les habitudes et les expériences acquises au fil du temps – la sensibilité du supérieur hiérarchique jouant également un rôle – et, d'autre part, par la « débrouille ». Certaines informations destinées à la population (p. ex. sur les chantiers ou la gestion des déchets) sont traduites en allemand, pour certaines aussi dans d'autres langues. Les informations concernant l'école publique sont systématiquement traduites en allemand. Le Service des écoles précise que depuis longtemps toutes les informations officielles destinées aux parents et aux enseignants sont envoyées en français et en allemand. Les textes sont traduits à l'interne et toujours contrôlés par au moins une ou deux personnes avant d'être diffusés.

Si certains employés font appel aux traducteurs externes sous mandat, suivant en cela la voie officielle par le Secrétariat de Ville, d'autres s'arrangent avec des solutions à l'interne. La voie officielle est décrite comme étant généralement (trop) lente, notamment en raison d'absences ou de surcharge des traducteurs. Sans compter que les traductions livrées doivent être relues à l'interne pour contrôler la terminologie, ce qui prend du temps supplémentaire. La livraison tardive de traductions aurait déjà donné lieu à des réclamations. D'un autre côté, il apparaît que tous les employés de la ville ne savent pas qu'ils peuvent solliciter les services de traducteurs via le Secrétariat de Ville. La plupart des employés germanophones interrogés, ou des francophones maîtrisant bien l'allemand, font eux-mêmes des petites traductions et sont régulièrement sollicités à cet effet par des collègues. Il en découle parfois une surcharge de travail pour eux. Dans un cas, un pourcentage de temps de travail a été explicitement réservé à la traduction. Cependant, dans la grande majorité des cas, les traductions ou les aides à la traduction, ponctuelles ou spontanées, ne font pas partie du cahier des charges.

5.4.2.6 Communication orale

Comme évoqué précédemment, le français est aussi la langue dominante dans la communication orale. À l'interne, les conversations tant formelles qu'informelles se déroulent presque toujours en français. L'allemand (ou le suisse-allemand) n'est utilisé que dans les échanges informels entre locuteurs de cette langue. Dans la pratique, les employés considèrent le français comme la seule langue de communication fonctionnelle : Plusieurs personnes interrogées ont souligné qu'il serait inopportun que les employés germanophones ou bilingues de l'administration communale parlent l'allemand dans le cadre du travail. De nombreux collègues francophones comprendraient trop peu l'allemand, ce qui, lors de séances par exemple, entraînerait la perte d'informations et du gaspillage de temps. Certains membres des groupes de discussion (notamment les plus jeunes) font toutefois aussi part d'efforts entrepris pour utiliser plus souvent l'allemand, soit par respect envers les collègues germanophones,

soit dans le but d'améliorer les propres compétences linguistiques (p. ex. parler allemand pendant la pause, tenir une séance en allemand, inviter les germanophones à parler plus souvent dans leur langue).

Dans les contacts avec l'extérieur, l'usage de l'allemand varie en fonction du poste de travail : une téléphoniste ou une réceptionniste aura plus de contact avec des germanophones qu'un informaticien de l'administration ou un employé de la bibliothèque française. Les usagers germanophones du service social sont dirigés vers des interlocuteurs germanophones ou bilingues. Aussi bien dans les interviews et que dans les groupes de discussion, l'opinion prévaut que les citoyens germanophones qui demandent un renseignement en allemand le reçoivent dans cette langue : il y aurait toujours moyen de trouver dans sa propre équipe ou à proximité une personne capable d'aider. Par ailleurs, nos interlocuteurs ont à plusieurs reprises souligné le fait que la diversité des langues ne se limite pas au français et à l'allemand : dans le cadre scolaire et extrascolaire, en particulier, la connaissance d'autres langues est utile et les personnes ayant ces compétences sont recherchées.

Les conférences de presse se déroulent elles aussi le plus souvent en français. Selon le sujet et les conseillers communaux présents, il pourrait cependant être répondu en allemand aux questions posées dans cette langue. S'agissant de contacts avec les médias électroniques (suisse)-allemands, l'administration délèguerait des personnes capables de s'exprimer avec aisance en allemand.

Au sein de l'actuel Conseil communal, les délibérations se tiennent en français. Au dire des personnes interviewées, les conseillers communaux germanophones ou bilingues ne parlent en (suisse)-allemand que lors d'échanges informels entre eux. Elles ont néanmoins relevé à plusieurs reprises le changement insufflé par le nouveau Conseil communal et le nouveau syndic : l'allemand jouirait d'une meilleure considération, le Conseil communal s'efforcerait de s'exprimer davantage dans cette langue et en particulier le syndic, en « parfait bilingue », contribuerait à renforcer la place de l'allemand dans l'administration et dans l'espace public. Ce vent nouveau est apprécié en particulier des personnes germanophones interrogées, qui saluent la plus grande estime ainsi conférée à la langue allemande au sein d'une ville et d'une administration majoritairement francophones.

5.4.3 Recrutement du personnel

À l'article 5 (Organisation de l'administration) du *règlement du personnel et des dispositions d'application du règlement du personnel* (de 1998/2003)¹⁰³, on lit que le Conseil communal s'engage à offrir des prestations de haute qualité en français et en allemand (al.1) et veille à une répartition équitable des postes entre femmes et hommes à tous les niveaux (al. 2). En revanche, ces règlements ne contiennent aucune disposition relative à une représentation équitable entre employés germanophones et employés francophones, ni aux compétences linguistiques (qui seraient nécessaires compte tenu de l'exigence formulée à l'alinéa 1).

Article 5 : Organisation de l'administration (Règlement du personnel de la Ville de Fribourg du 10.3.1998 ; état : 1.1.2003)

¹ Le Conseil communal organise les services de l'administration communale et crée les postes nécessaires à cet effet. Il veille à offrir *des prestations de haute qualité en français et en allemand* par la mise en place d'une administration performante en favorisant la responsabilisation des collaborateurs ou collaboratrices, le travail d'équipe, ainsi qu'un climat respectueux de la personne.

¹⁰³ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf98/140.00_reglement_personnel_dispo_application_version2016_avec_article73.pdf [10.1.2018].

² Il veille à une *répartition équitable, à tous les niveaux, des postes entre les femmes et les hommes.*

³ Dans la mesure où les exigences de l'administration le permettent, il encourage l'activité à temps.

⁴ L'organisation de l'administration et les attributions des collaborateurs ou collaboratrices peuvent être modifiées en tout temps pour les besoins du service. Le Conseil communal fixe notamment le nombre et la composition des services et des bureaux, leurs attributions, leur subordination, ainsi que l'horaire d'ouverture des bureaux au public.

(mise en italiques par les auteurs)

Le service des ressources humaines confirme que le recrutement du personnel ne suit pas des directives, prescriptions ou instructions écrites, mais se conforme aux habitudes ou « bonnes pratiques » : toutes les offres d'emploi de l'administration communale sont publiées en français et en allemand, même si l'allemand n'est pas exigé pour le poste. Les annonces dans la presse sont publiées dans « La Liberté » et les « Freiburger Nachrichten ». Les exigences linguistiques sont définies par les collaborateurs du service RH en concertation avec le supérieur hiérarchique concerné et spécifiées dans le descriptif du poste et dans l'offre d'emploi. Selon les informations du service RH les besoins sont soigneusement analysés, l'objectif étant de trouver le bon équilibre entre l'idéal et l'utile. Quelquesfois, des supérieurs hiérarchiques voudraient des personnes ayant d'excellentes connaissances de l'allemand alors même que celles-ci ne seraient pas vraiment nécessaires – avec, à la clé, la frustration de certains employés sachant bien l'allemand mais n'ayant pas l'occasion de l'utiliser. En outre, des exigences linguistiques (trop) élevées restreindraient le cercle des candidats, car elles seraient susceptibles de dissuader des personnes par ailleurs qualifiées. En fonction du poste à pourvoir, l'allemand serait soit une condition (notamment pour les postes impliquant des contacts avec les clients), soit un avantage. Mais il n'existe pas de chiffres concrets sur le nombre de postes de l'administration communale pour lesquels l'allemand est une compétence indispensable.

En règle générale, toujours selon les informations du service RH, les offres d'emploi formulent les exigences linguistiques de la manière suivante : « de langue française avec de bonnes (ou d'excellentes) connaissances de la langue allemande » ou « de langue allemande avec de bonnes (ou d'excellentes) connaissances de la langue française », ou encore « de langue française ou allemande avec de bonnes (ou d'excellentes) connaissances de la langue partenaire ». La notion de « langue maternelle » a été abandonnée, compte tenu du fait que de plus en plus de personnes sont bilingues ou plurilingues¹⁰⁴. Des connaissances linguistiques – la plupart du temps de la « langue française avec de bonnes connaissances de l'allemand » – seraient exigées pour tous les postes administratifs, mais non pour les postes de travail manuel ou artisanal. Lorsque l'allemand est exigé, il s'agirait toujours de l'allemand standard. Le service RH n'a pas connaissance de postes où des compétences en suisse-allemand seraient indispensables.

Enfin, le service RH insiste sur le fait que lors des entretiens d'embauche, les candidats germanophones ont le droit de s'exprimer en allemand (à la rigueur en suisse-allemand) pour ne pas être défavorisés par rapport aux candidats francophones. Pour tester les compétences des candidats à un poste exigeant l'allemand, des questions peuvent leur être posées dans cette langue. De l'avis des participants aux groupes de discussion, cette pratique n'est toutefois pas systématique. Un des interviewés a indiqué pour sa part qu'en tant que seul germanophone de son service, il est régulièrement sollicité pour participer aux entretiens d'embauche en qualité de « gardien de la langue ».

¹⁰⁴ Certains supérieurs hiérarchiques continuent d'utiliser la formule « langue maternelle », comme en témoignent certaines offres d'emploi.

Tant dans les interviews que dans les groupes de discussion, on a évoqué la difficulté pour la Ville de recruter des collaborateurs ayant de bonnes connaissances de l'allemand. Dans plusieurs secteurs, il manquerait des employés justifiant de ces compétences (aussi et surtout concernant l'allemand écrit). Les personnes bilingues hautement qualifiées postuleraient rarement à Fribourg, préférant Berne où les salaires et les perspectives professionnelles seraient meilleurs. La concurrence de ce lieu de travail proche et attrayant a été soulignée à plusieurs reprises. Selon le Service du personnel, la règle consiste de plus en plus, à qualifications égales, à privilégier les candidats germanophones (avec l'aval du Conseil communal).

L'analyse des données à notre disposition, relatives aux recrutements des années 2010 à 2016 (cf. Tableau 9) démontre, d'une part, que la majorité des candidatures proviennent de personnes francophones et, d'autre part, que les candidats germanophones sont peu nombreux et même, depuis 2012, moins nombreux que les candidats allophones.

Tableau 9 : Dossiers de candidature pour des emplois auprès de la Ville de Fribourg, selon L1 des candidats (chiffres absolus, 2010–2016)

Année	Nombre de postes avec données relatives à la L1	Nombre total de dossiers L1 F	Nombre total de dossiers L1 D	Nombre total de dossiers bilingue (F+D)	Nombre total de dossiers L1 autres langues	Aucune donnée
2010	24	704	123	53	104	48
2011	36	906	207	83	124	13
2012	19	576	93	24	95	104
2013	32	1408	139	32	199	0
2014	30	1095	146	28	185	0
2015	20	737	64	52	186	0
2016	30	1402	150	41	330	0

Source : Renseignements du Service du personnel (courriel du 11.9.2017)

Nous avons analysé 25 offres d'emploi de l'année 2016 ainsi que les données des dossiers de candidature correspondants. Onze annonces exigeaient le français comme première langue (dont six avec de bonnes connaissances de l'allemand), neuf des compétences en français ou en allemand (dont huit avec de bonnes à excellentes compétences dans la langue partenaire), trois l'allemand comme première langue (avec de bonnes à excellentes connaissances du français) et deux ne comportaient aucune exigence linguistique. Le nombre d'offres d'emploi s'adressant explicitement aux germanophones est donc très faible. Toujours est-il que la mention de la langue allemande comme exigence semble avoir encouragé des germanophones à se porter candidats – même si, pour ces postes, les candidatures francophones aient aussi été relativement nombreuses. Les trois offres d'emploi qui s'adressaient explicitement à des personnes de langue allemande (avec de [très] bonnes connaissances de la langue partenaire) ont suscité un nombre de candidatures germanophones proportionnellement plus élevé que les autres.

5.4.4 Compétences linguistiques, formation et perfectionnement

L'administration communale n'effectue aucun relevé des compétences linguistiques, mais ce thème pourrait s'inscrire dans le cadre des entretiens annuels. Contrairement au niveau de formation, à l'expérience et à l'âge, les compétences linguistiques n'ont aucun effet sur le salaire.

Il est ressorti des groupes de discussion que certains collaborateurs dont l'emploi implique pourtant des contacts avec les clients n'avaient pas les compétences nécessaires en allemand – il s'agirait en l'occurrence plutôt de collaborateurs d'un certain âge, employés de longue date

au Secrétariat de Ville, tenant fermement au caractère francophone de la ville de Fribourg et de son administration. Tout le monde s'accorde à dire que les employés germanophones savent déjà bien le français au moment de leur engagement ou l'acquièrent très rapidement du fait qu'ils baignent dans un milieu francophone. Cette immersion dans la francophonie semble favoriser des progrès substantiels et très rapides notamment chez les employés peu qualifiés, catégorie qui compterait presque le plus grand nombre de personnes bilingues.

Si l'on atteste à tous les employés germanophones de bonnes connaissances du français, l'inverse ne se vérifie pas, comme nous l'avons déjà vu. Les avis concernant les compétences linguistiques des cadres sont partagés. La grande majorité des participants aux groupes de discussion jugent le niveau d'allemand de cette catégorie de personnel insuffisant et moins bon que celui des autres employés¹⁰⁵. En 2013 déjà, lors de la controverse sur le nouveau logo (abandonné) de la ville de Fribourg (cf. chap. 5.5.1), des voix s'élevaient pour critiquer le fait que certains membres de l'administration communale ne comprenaient pas l'allemand (cf. les déclarations du conseiller général Hayoz à la radio SRF, 5.3.2013)¹⁰⁶. D'un autre côté, il semble qu'il règne une forme de bilinguisme « caché ». Une des personnes interviewées a ainsi clamé que les employés sachant l'allemand sont bien plus nombreux que généralement admis, mais que, faute de pouvoir l'utiliser, cette compétence demeure cachée. La plupart des citoyens s'adresseraient automatiquement en français à l'administration communale, car ils partent du principe que celle-ci est francophone. En réalité, bon nombre d'employés – surtout les plus jeunes – auraient des liens familiaux avec des personnes germanophones et par conséquent des compétences dans cette langue. En outre, les couples plurilingues seraient plus nombreux de nos jours. Il est intéressant de noter que, dans les interviews comme dans les groupes de discussion, on a évoqué à plusieurs reprises la perte de connaissances de l'allemand dans l'administration communale en raison du peu d'occasions de pratiquer cette langue.

Le règlement du personnel mentionné précédemment (cf. note de bas de page 103) comporte un article sur les cours de formation et de perfectionnement :

Article 58 : Cours de formation et de perfectionnement (Règlement du personnel de la Ville de Fribourg, du 10.3.1998 ; état : 1.1.2003)

¹ La Commune établit un concept de formation et de perfectionnement pour l'ensemble du personnel.

² Le collaborateur ou la collaboratrice est tenu(e) de maintenir ses connaissances au niveau des exigences et des besoins de sa fonction.

Le Service du personnel signale que les employés communaux peuvent bénéficier de l'offre de formation et de perfectionnement de l'administration cantonale, qui propose des cours de langue de différents niveaux. Il ressort des groupes de discussion que pour certains postes de travail, la participation à des cours de perfectionnement dans le domaine technique est exigée et soutenue, tandis que la participation à des cours de langue est généralement facultative et dépend de l'intérêt et de l'investissement propres du collaborateur.

¹⁰⁵ Cf. en annexe, les résultats du questionnaire écrit soumis aux 26 membres des groupes de discussion (graph. 9).

¹⁰⁶ Cf. <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/die-stadt-freiburg-soll-noch-zweisprachiger-werden> [10.1.2018].

5.5 Visibilité des langues

5.5.1 Logo de la ville

Fig. 7 : « Ancien » logo (encore valable actuellement) et projet de nouveau logo proposé en 2013 (refusé par le Conseil général)



En 2013, le Conseil communal a présenté un nouveau logo qui, comme l'actuel, était uniquement en français (cf. Fig. 7 ci-dessus). Dans les médias, ce choix fut justifié par le fait que la ville de Fribourg n'était pas officiellement bilingue (voir p. ex. SRF 27.02.2013)¹⁰⁷. L'affaire souleva de nombreuses oppositions au sein du Conseil général qui déposa début mars 2013 une résolution signée par tous les partis « pour la reconnaissance et la mise en valeur du bilinguisme de la Ville de Fribourg » ainsi que pour un logo bilingue¹⁰⁸. Dans une interview, l'actuel conseiller communal Laurent Dietrich (PDC), alors membre du Conseil général, rappela le droit des Alémaniques de se reconnaître dans le logo de la Ville, bien qu'ils ne représentent qu'environ un quart des habitants et que la commune soit officiellement francophone¹⁰⁹. Suite à ces réactions, le Conseil communal renonça à sa proposition de logo et s'engagea à en faire concevoir un nouveau. Pierre-Alain Clément, syndic de Fribourg à l'époque, se montra surpris de la violente réaction du Conseil général. Il fit référence au logo déjà en vigueur, lui aussi monolingue, et aux efforts déjà consentis en faveur de l'allemand, sur Internet et avec des écoles germanophones. Il rappela en outre les coûts importants qu'entraînerait une promotion renforcée du bilinguisme, partant, la conception d'un nouveau logo¹¹⁰. L'Association pour l'étude et la défense du patrimoine du Fribourg alémanique (*Deutschfreiburger Heimatkundeverein*) exprima elle aussi son mécontentement dans un communiqué en date du 11 mars 2013. Selon elle, après avoir élevé le bilinguisme au rang de véritable valeur du canton et de la ville grâce aux nouveaux panneaux bilingues de la gare, le chef-lieu fribourgeois se devait d'avancer sur la voie d'une reconnaissance de son caractère bilingue, que bilinguisme ne devait pas être vu comme une menace, mais plutôt comme une chance et que le Conseil général, contrairement au Conseil communal, l'avait bien compris¹¹¹.

À l'heure actuelle, la Ville utilise encore l'ancien logo. Au printemps 2017, le Conseil général a transmis un *postulat* (n° 40) qui invite le Conseil communal à étudier les modalités relatives à l'introduction d'un logo bilingue. Ce postulat souligne que Fribourg ne doit pas se soumettre à l'argument du coût, mais avancer progressivement vers une meilleure visibilité de son atout principal qu'est le bilinguisme. Ses auteurs voient l'introduction d'un logo bilingue comme une évolution positive, qui permettrait en outre de transmettre un message aux communes voisines ainsi qu'à l'administration et aux autorités cantonales. Ils rappellent encore que si la Ville de Fribourg souhaite bénéficier du soutien du canton (voire de la Confédération) pour

¹⁰⁷ Cf. <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/stadt-freiburg-tritt-mit-neuem-logo-auf> [10.1.2018].

¹⁰⁸ Cf. les discussions autour de cette résolution au sein du Conseil général et la réponse du syndic de l'époque dans le procès-verbal de la séance du Conseil général du 4 mars 2013, 425-432, http://www.ville-fribourg.ch/vfr/files/pdf52/PV04_03_2013.pdf [10.1.2018].

¹⁰⁹ Cf. <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/die-stadt-freiburg-soll-noch-zweisprachiger-werden> [10.1.2018].

¹¹⁰ Cf. SRF 5.3.2013, 30.4.2013, RTS 30.4.2013, Le Temps 30.4.2013.

¹¹¹ Cf. http://www.heimatkundeverein.ch/files/communiqu_hkv_120313_f.pdf [3.4.2018].

assumer les frais supplémentaires engendrés par son bilinguisme historique et contemporain, elle doit aller dans ce sens¹¹².

5.5.2 *Inscriptions dans l'espace public*

Les inscriptions apposées sur les bâtiments officiels, les rues, les places, les indicateurs de direction et les panneaux de localité représentent à la fois un thème sensible et un symbole important pour la politique linguistique. La signalisation publique est soumise aux dispositions de *l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière* (1979/2017)¹¹³. Celle-ci prévoit que le nom d'une localité doit être écrit dans la langue parlée dans la localité en question ou, dans les cas de communes où l'on parle deux langues, dans « la langue parlée par la majorité des habitants ». Il est toutefois possible d'opter pour les deux orthographes lorsque la minorité linguistique représente au moins 30 % de la population de la commune :

Art. 49 Principes (ordonnance sur la signalisation routière du 05.09.1979 ; état le 15.01.2017)

¹ Sur les panneaux de localité, les indicateurs de direction, les indicateurs de direction avancés et les panneaux de présélection (art. 50 à 53), les noms des localités seront inscrits dans la langue parlée dans les localités annoncées ; en ce qui concerne les communes où l'on parle deux langues, il faut choisir la langue parlée par la majorité des habitants. Si le nom d'une localité est écrit différemment dans deux langues, l'avertissement du panneau de localité portera les deux orthographes, dans la mesure où la minorité linguistique représente au moins 30 % des habitants. [...]

En Ville de Fribourg, la question des inscriptions bilingues est source de débats et de confrontations depuis des décennies. La *Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft* (DFAG) en particulier s'est engagée en faveur d'une inscription dans les deux langues et a obtenu la conception de panneaux de localité bilingues pour marquer les entrées et sorties de la commune ainsi que les sorties d'autoroute. Si les autorités cantonales ont aujourd'hui systématiquement recours à une signalétique bilingue, les autorités communales utilisent principalement la langue officielle, soit le français. Selon le Secrétariat de Ville, bien que les bâtiments communaux soient signalés dans la langue officielle, on utilise également une approche pragmatique. Fribourg étant officiellement une ville francophone, tout devrait être écrit en français ; néanmoins, lorsqu'il existe une raison ou un besoin motivant le recours à l'allemand, celui-ci serait également utilisé, comme dans le cas de la Maison de Justice, du bureau de vote et, plus généralement, de tous les lieux afférents aux droits politiques des citoyens, mais aussi des écoles et, bien entendu, de la Deutsche Bibliothek, la bibliothèque de langue allemande. Ce thème, toujours selon le Secrétariat de Ville, revient sur le tapis chaque fois que d'anciennes inscriptions doivent être remplacées. Il faudrait alors décider de la solution la plus sensée au cas par cas. Idem pour les dénominations des différents services et organes de la ville, d'où un certain manque d'homogénéité. S'agissant des noms des rues, une solution aurait été trouvée au terme de longues discussions. Toutefois, les adresses officiellement valables resteraient celles en français.

En 1991, quelques rues et places fribourgeoises ont été munies de plaques en allemand sous l'impulsion de diverses actions et pressions politiques. Afin de poser les bases nécessaires à ce projet, l'on avait fait appel à un groupe de travail et commandé un rapport d'expertise (réalisé sous la direction de l'historien Ernst Tresp). Décision fut prise de limiter les inscriptions bilingues – panneaux de couleur légèrement différente placés en dessous des panneaux existants – au centre-ville historique et aux toponymes allemands dont l'usage est

¹¹² Cf. postulat n° 40 dans la liste des postulats sur la page www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/conseil_general/postulats.htm [10.1.2018] – cf. aussi Brohy & Schüpbach 2016 : paragr. 93 pour la réflexion autour du logo communal.

¹¹³ Cf. www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19790235/index.html [5.4.2018].

attestée par des sources historiques depuis le Moyen Âge tardif¹¹⁴. À la gare, un panneau et une signalisation bilingues ont été installés en 2012, une fois encore suite à de longs débats¹¹⁵.

5.6 Les langues dans l'enseignement obligatoire

5.6.1 Cadre légal (canton et ville)

La *Constitution du canton de Fribourg* prévoit que la première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle (art. 64, al. 3, Cst. FR). Dans les cercles scolaires monolingues, la langue d'enseignement est la langue officielle de la commune ou des communes qui les composent. Conformément à la *loi sur la scolarité obligatoire* (loi scolaire, LS, 2014/2016)¹¹⁶, dans les cercles scolaires comprenant des communes bilingues ou de langues officielles différentes, il est possible de fréquenter l'école publique gratuitement dans les deux langues (art. 11, al. 2, LS) (cf. déjà l'art. 7, al. 2, de la loi scolaire de 1985, Richter 2005 : 724 ; Werlen et al. 2010 : 103). De plus, le canton promeut un apprentissage approfondi des langues par l'enseignement, en plus de la langue de scolarisation, de la langue partenaire et d'une langue étrangère au moins (art. 12, al. 1). Il tire profit de la présence des deux langues nationales sur son territoire et met en œuvre des dispositifs particuliers visant à encourager le bilinguisme dès la première année scolaire (art. 12, al. 2). En principe, les élèves fréquentent l'école qui appartient au cercle scolaire de leur domicile (art. 13). L'inspecteur scolaire peut cependant autoriser un élève à fréquenter un cercle scolaire différent, notamment pour des raisons de langue (art. 14, al. 2). Dans ce cas, la ou les communes du cercle scolaire du domicile de l'élève décident, dans leur règlement scolaire, de la participation des parents aux frais d'écologie (art. 16, al. 2). Les responsables des établissements primaires, les directeurs et les inspecteurs des différentes régions linguistiques forment les conférences des autorités scolaires (art. 55, al. 1). La Direction cantonale s'assure de la qualité de l'école et favorise son développement ; elle est responsable de la conduite générale de l'école et du choix de l'orientation pédagogique (art. 96, al. 1 et 2). Elle prête une attention particulière à la collaboration et à la coordination cantonales et intercantionales « ainsi qu'aux relations et à la compréhension entre les communautés linguistiques cantonales et nationales » (art. 96, al. 6).

Au niveau cantonal, le *règlement de la loi sur la scolarité obligatoire* (RLS 2016)¹¹⁷ définit dans ses articles 23 à 26 (sur la base de l'art. 12, al. 2 de la loi scolaire mentionnée précédemment) les conditions régissant les dispositifs scolaires d'apprentissage de la langue partenaire, c.-à-d. les échanges linguistiques (art. 23), la 12^e année linguistique (art. 24), les activités ou séquences d'enseignement dans la langue partenaire (art. 25) et les classes bilingues (art. 26). Dans les articles 25 et 26, le règlement renvoie explicitement au *concept de l'enseignement des langues* (2009) qui encadre les modalités devant être définies par les directions d'établissement¹¹⁸.

¹¹⁴ Pour de plus amples détails sur l'histoire de ce long débat et sur la méthode qui a été choisie pour aboutir à l'apposition de plaques bilingues dans 22 des 352 rues et places de la ville : Altermatt 2003a : 187–189 ; 2005 : 70–72 ; Brohy 2011 ; 2017 ; Helbling 2004 : 25–26 ; Richter 2005 : 696–697. — Une analyse visuelle du paysage linguistique (*Linguistic Landscape*) dans les communes plurilingues de Fribourg, Morat et Aoste (I) indique que Fribourg détient le taux le plus bas de panneaux bilingues et que, comme on pouvait s'y attendre (cf. les lignes politiques décrites plus haut) ces derniers sont concentrés dans le centre-ville historique (Moser 2017 : 261, 265f.).

¹¹⁵ Cf. p. ex. FN 15.11.2012, *Freiburger Notizen* n° 26 mars 2013 : 2–4, etc.

¹¹⁶ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4618?locale=fr> [3.4.2018].

¹¹⁷ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4734?locale=fr> [3.4.2018].

¹¹⁸ Le concept cantonal de l'enseignement des langues visant à favoriser l'acquisition de la langue partenaire et d'autres langues étrangères de l'école enfantine jusqu'au cycle d'orientation ainsi qu'au secondaire II a été présenté par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport en 2009. Plus d'informations à ce

Le règlement des écoles enfantines et primaires de la Ville de Fribourg (1993/2001)¹¹⁹ contient des objectifs linguistiques relatifs à la composition de la Commission scolaire et des deux sous-commissions devant être créées par le Conseil communal (une pour les classes de langue allemande et l'autre pour les communautés étrangères) (art. 2, al. 2) et relatifs à l'enseignement bilingue (art. 11). Il y est explicitement souligné que « les projets d'apprentissage de la langue partenaire, approuvés par le Département [cantonal] de l'instruction publique, sont reconnus et valorisés » (art. 11, al. 1).

Le règlement scolaire des écoles du cycle d'orientation de la Ville de Fribourg (1993/2008)¹²⁰ fixe la répartition des élèves entre les différentes écoles du cycle d'orientation. Cette répartition se base principalement sur des critères linguistiques : les francophones fréquentent le CO du Belluard ou le CO de Jolimont, les germanophones l'Orientierungsschule der Stadt Freiburg (OSF) et les élèves habitant le quartier de Pérolles le CO de Pérolles, établissement dépendant de l'Association du CO de la Sarine-Campagne et du Haut-Lac français (art. 3).

5.6.2 Répartition linguistique des élèves, des classes et des écoles

La Ville de Fribourg constitue un cercle scolaire bilingue. Les responsables affirment la volonté politique d'assurer à la minorité germanophone une égalité de traitement. L'enseignement est dispensé dans les deux langues et les parents peuvent choisir dans laquelle ils souhaitent que leur enfant soit scolarisé¹²¹. Les écoles de langue française suivent actuellement le « plan d'études romand » et les écoles de langue allemande le *Lehrplan 21*. Les cultures d'enseignement des deux régions linguistiques sont considérées comme assez différentes. Selon un expert interrogé, les enseignants francophones seraient plus directifs et attachés à l'autorité, ce qui rendrait parfois difficile la collaboration entre les différents cercles linguistiques. Observateur expérimenté de la situation linguistique suisse, le journaliste Christophe Büchi confirme ces différences culturelles dans l'enseignement : « Der Geist der Westschweizer Schule ist durch den Ausdruck ‚instruction publique‘ geprägt : relativ wenig Mitspracherecht für die Eltern und die Schulpflege, dafür ein stärkerer staatlicher Einfluss. In der Deutschschweiz ist das anders, wohl auch demokratischer, und diese Gegensätze prallen im Kanton Freiburg aufeinander » (Büchi in FN 9.1.2016)¹²².

Selon les informations de l'administration scolaire, la ville compte au total plus de 160 classes enfantines et primaires dont environ un cinquième utilise l'allemand comme langue d'enseignement et quatre cinquièmes le français. Lorsque l'on observe la répartition des classes et des écoles dans la ville¹²³, on constate que les classes de langue allemande sont situées sur les mêmes sites que celles de langue française (à l'exception de l'école de l'Auge,

sujet ainsi que sur le concept lui-même :

http://www.fr.ch/dics/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=30288

¹¹⁹ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf25/311_00_1_enfantines_primaires.pdf [3.4.2018].

¹²⁰ Cf. https://www.ville-fribourg.ch/files/pdf25/311_00_2_co.pdf [3.4.2018].

¹²¹ Cf. http://www.fr.ch/osso/fr/pub/liste_des_etablissements_scola/cercle_scolaire_fribourg.htm [3.4.2018]. En principe, les parents francophones peuvent inscrire leur enfant dans une classe germanophone (et vice versa). La Direction des Ecoles et l'Inspectorat recommandent que les parents ou au moins un parent puissent communiquer dans la langue choisie afin d'assurer la communication avec l'école. De plus, dans un tel cas, il n'existe pas de droit à des cours d'appui en allemand ou en français langue seconde, et un changement de langue scolaire n'est possible qu'avec le passage en 7^{ème} année (sauf dans des cas où le bien-être de l'enfant le justifie). Cf. aussi les explications du Service juridique de la Ville de Fribourg en annexe (chap. 6).

¹²² Cf. <https://www.jauntal.ch/2016/01/09/zweisprachiger-kanton-freiburg> [10.1.2018].

¹²³ Cf. « Répartition des classes 1H – 8H officielles : Klassenzuteilungen der offiziellen 1H – 8H 2016 – 2017 » (tapuscrit de l'administration scolaire fribourgeoise, sept. 2016)

qui appartient officiellement au cercle scolaire Auge-Schönberg). Les écoles de la Vignettaz, du Jura et du Schönberg abritent des classes dans les deux langues et celles de la Neuveville, du Bourg, de Pérolles et de la Villa Thérèse uniquement des classes francophones¹²⁴. Dans les bâtiments scolaires où les deux langues cohabitent, on observe certaines formes de regroupement des communautés linguistiques. Au Schönberg, par exemple, des horaires de pauses différents ont été mis en place pour les francophones et les germanophones en raison d'un manque de place (et d'emplois du temps différents), et à la Vignettaz, toutes les classes germanophones sont regroupées dans un seul des trois bâtiments scolaires (Vignettaz B).

La collaboration entre les classes de langues allemande et française dépend des initiatives du personnel enseignant. Depuis peu, la ville dispose d'un budget annuel de 35 000 francs grâce auquel ces initiatives peuvent être soutenues (cf. chap. 5.6.3). Cependant, en raison du déséquilibre numérique, il y a un risque que les jeunes Alémaniques, souvent déjà bilingues en raison du contact inévitable avec la langue dominante de la ville, profitent plus de ce type de projets dès lors qu'ils ont de plus grandes chances de participer que les francophones.

5.6.3 Enjeux politiques de l'enseignement bilingue

Comme prévu par le concordat HarmoS, en ville de Fribourg, les élèves commencent l'apprentissage de la première langue étrangère à partir de la troisième année primaire, avec l'allemand pour les Romands et le français pour les Alémaniques. La *loi scolaire* du canton (art. 12, al. 2, LS) déjà mentionnée précédemment, le *règlement* qui la complète (art. 23-26 RLS) et le *concept des langues* prévoient explicitement l'obligation de favoriser le bilinguisme par des dispositifs particuliers dès la première année de scolarisation. Selon la loi scolaire, il incombe au canton, ou plutôt à l'autorité cantonale compétente (DICS), de fixer les conditions et les modalités et de s'occuper de la mise en œuvre de ces dispositifs. Le règlement précise pour sa part que la direction d'établissement peut définir les modalités dans le cadre de la conception générale des langues et soumettre ses propositions à l'approbation de l'inspecteur scolaire. Pour les classes bilingues, le consentement des communes est en outre nécessaire (art. 26, al. 2, RLS).

L'introduction d'un enseignement et/ou de classes bilingues dans le cadre de l'école obligatoire à Fribourg est un thème politique de longue date¹²⁵. La pression pesant sur le Conseil communal et sur les autorités scolaires a récemment augmenté, car le cadre légal esquissé plus haut permet aujourd'hui d'introduire des modèles d'enseignement bilingues. Cependant, la mise en œuvre est progressive. À l'automne 2016, le Conseil général a exigé dans un *postulat* (n° 186) que le Conseil communal étudie selon quelles modalités d'organisation et à quelles conditions un enseignement bilingue pouvait être introduit dans les écoles de la Ville de Fribourg¹²⁶. Dans sa *réponse*, le Conseil communal a souligné à plusieurs reprises la compétence essentiellement cantonale en matière d'éducation (ce qui est aussi valable pour la mise en place de classes bilingues, qui relève de la compétence de la DICS, en collaboration avec les responsables d'établissement et les enseignants). Il a également fait

¹²⁴ Cf. informations concernant les bâtiments scolaires avec des classes de langue allemande ou française sur les pages : www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/ecoles/batiments_scolaires.htm et <http://www.ville-fribourg.ch/vfr/de/pub/officielle/schulen/schulgebaeude.htm> [10.1.2018].

¹²⁵ Cf. p. ex. Altermatt 2004 : 121–122 ; 2005 : 68 ; 2007 : 406 ; Brohy 1992b, 2008 etc. ; Fuchs 1999 : 62–67 ; Richter 2005 : 737–741 ; Windisch et al. 1992 I : 202 etc. — en revanche, il est possible depuis longtemps déjà d'obtenir une maturité ou un diplôme bilingue (cf. p. ex. Altermatt & Späti 2009).

¹²⁶ Cf. postulat n° 186 en date du 15.12.2015 : http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf83/depot_postulat_186.pdf [10.1.2018].

référence à l'article 12 de la loi scolaire et au concept cantonal des langues¹²⁷ et a rappelé que les services (cantonaux) de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et de langue allemande (DOA) soutiennent déjà depuis plusieurs années le développement de l'enseignement de la langue partenaire. Cette réponse met également en avant les différentes options et initiatives concrètes qui existent actuellement pour la promotion de l'enseignement bilingue en Ville de Fribourg :

- à l'initiative du SEnOF et du DOA, création d'un groupe de travail visant à la concrétisation de classes bilingues au primaire (des membres du personnel enseignant de la Vignettaz auraient fait part de leur intérêt),
- enseignement en immersion dans trois classes du CO de Jolimont,
- efforts du CO du Belluard en faveur d'un partenariat avec le CO de langue allemande (DOSF) et d'une collaboration avec le CO de Guin dans le cadre d'un projet bilingue,
- soutien de l'apprentissage de la langue partenaire au travers de projets bilingues réalisés grâce à une contribution financière communale (35 000 francs/année) communiquée par le Service des écoles (p. ex. pièces de théâtre et cours d'activités créatrices textiles bilingues, échanges de classes, etc.).

Suite aux postulats n° 186 et n° 53,¹²⁸ déposés par le Conseil général, un groupe de travail a commencé début 2018 à concrétiser un projet pilote et préparer l'introduction de classes primaires bilingues¹²⁹.

5.7 Les langues dans la vie sociale

À Fribourg, on considère comme un fait, étayé par l'expérience, que les Fribourgeois alémaniques parlent très bien le français et s'adressent toujours aux francophones dans cette langue – un fait d'ailleurs évoqué à de nombreuses reprises au cours des interviews et des discussions de groupes. On l'explique par la prédominance de la langue française, qui aurait aidé (ou forcé) les Alémaniques à l'apprendre rapidement.

Dans ce contexte, nos interlocuteurs ont affirmé à plusieurs reprises que les appels à une meilleure prise en considération de l'allemand en ville de Fribourg provenaient principalement d'Alémaniques originaires d'autres cantons. L'avis selon lequel il s'agit là d'un problème « importé » de Suisse alémanique n'est pas nouveau, comme en témoignent les mots d'un ancien syndic en exercice durant les années 1980¹³⁰. Les Fribourgeois alémaniques interrogés sur la question abondent également dans ce sens : ils se distancient des germanophones venus d'autres cantons et affirment pour leur part s'adapter de manière automatique et parler français sans aucun problème. Certains disent même profiter de cette situation, car ils sont très sollicités en raison de leurs bonnes compétences dans les deux langues et bénéficient donc d'un accès privilégié aux places et aux groupes de travail, aux informations, etc. Cette situation pourrait expliquer pourquoi peu de Fribourgeois alémaniques se soient exprimés en faveur de l'accession de l'allemand au statut de langue officielle dans les groupes de discussion.

¹²⁷ Cf. la réponse du Conseil communal en date du 18.7.2017 : www.ville-fribourg.ch/files/pdf95/reponse_postulat186.pdf [10.1.2018].

¹²⁸ Cf. www.ville-fribourg.ch/files/pdf95/depot_postulat53.pdf [10.1.2018].

¹²⁹ Cf. aussi chap. 6 du rapport du Service juridique de la Ville de Fribourg en annexe.

¹³⁰ « A Fribourg, le problème du bilinguisme n'existe pas [...]. Les problèmes importants sont d'ordre scolaire, culturel, de relation entre administration et administrés : mais pas l'appellation des rues en deux langues ! A Fribourg, les Fribourgeois de vieille souche et les étrangers n'ont aucun problème de bilinguisme ; par contre certains Confédérés qui n'ont peut-être pas suffisamment assimilé l'esprit de Fribourg ont quelque difficulté à s'adapter » (Nussbaumer in Liberté 8.1.1982, cit. in Altermatt 2008 : 304 ; cf. aussi Altermatt 2007 : 407).

La métaphore populaire du « partenariat » entre les deux langues ou communautés linguistiques a fait l'objet d'un examen critique dans la littérature spécialisée où l'on observe un partenariat entre une minorité et une majorité relatives, qui serait stable du fait même de son déséquilibre : « Nous serions donc face à un système circulaire auto-stabilisant dont l'équilibre est garanti par l'inégalité dans les rapports de force. La situation n'est probablement pas ce qu'on entend par partenariat harmonieux, mais elle est stable et les deux communautés y trouvent leur compte : la majorité locale garde son contrôle, la minorité locale apprend la langue de la majorité et a plus de perspectives professionnelles. Il s'agit d'un mariage arrangé de deux partenaires assez inégaux mais complémentaires » (Berthele 2015 : 8).

La communication dans l'espace public à Fribourg et à Bienne a déjà fait l'objet de multiples études sociolinguistiques¹³¹. Les personnes consultées qui connaissent bien les deux villes les comparent elles aussi. Dans l'ensemble, Fribourg est considérée comme nettement moins bilingue que Bienne. Contrairement à la capitale du Seeland, le chef-lieu fribourgeois ne serait pas une ville bilingue, mais plutôt une ville francophone avec une minorité alémanique. Le va-et-vient entre les deux langues qui caractérise la communication courante à Bienne n'existerait pas à Fribourg : ici, le français domine et les germanophones (en règle générale parfaitement bilingues) s'adaptent aux francophones. De plus, contrairement à ce qui est le cas à Bienne, le suisse allemand ne serait que peu compris dans la cité sarinoise où savoir le français constituerait une condition incontournable pour ne pas se retrouver isolé.

En comparaison nationale, on atteste à la ville de Fribourg de plus nombreux contacts entre les deux communautés linguistiques et par conséquent aussi des frictions : « In Freiburg begegnen und kennen sich die Romands und die Deutschschweizer. Auf Schweizer Ebene ist das eher selten der Fall. In Freiburg verzahnen sich die Gemeinschaften viel stärker. Darum gibt es auch Friktionen : Berührung bedeutet auch Reibung » (Büchi in FN 9.1.2016)¹³². La fondation et l'engagement au niveau cantonal et communal d'une association pour la défense de la langue allemande (DFAG) puis d'une autre pour la protection de la langue française (CRPF) sont le reflet de ces frictions. Ces groupes d'intérêts sont toutefois moins présents sur la scène publique aujourd'hui, dû probablement en grande partie aux mesures concrètes prises ces dernières années en faveur du bilinguisme et de la communication (cf. l'introduction du présent rapport).

5.8 Les langues dans le domaine culturel

En tant que chef-lieu du canton, la Ville de Fribourg jouit d'une vie culturelle riche. Celle-ci inclut également une offre en langue allemande, comme en témoignent entre autre le calendrier en ligne de l'association « Fribourg Tourisme/Freiburg Tourismus »¹³³, l'« Agenda culturel et sportif — Memento » de la Ville de Fribourg¹³⁴ et la rubrique « Memento » du bulletin d'information de la Ville « 1700 ». Nous ne pouvons présenter ci-dessous que quelques organisateurs et prestataires d'activités culturelles en langue allemande avant d'aborder la question de la promotion culturelle de la Ville et de l'Agglo ainsi que celle du concept culturel et du plan d'action « culture 2030 ».

¹³¹ P. ex. Brohy 1992a, 2006 ; Conrad 2005 ; Conrad & Elmiger 2010 ; Elmiger 2005 ; Kolde 1981 ; Werlen 2005, 2007.

¹³² Cf. <https://www.jauntal.ch/2016/01/09/zweisprachiger-kanton-freiburg> [10.1.2018].

¹³³ Cf. <https://www.fribourgtourisme.ch/fr/Z1916> [3.4.2018].

¹³⁴ Cf. <http://www.ville-fribourg.ch/vfr/fr/pub/actuel/agenda.htm> [10.1.2018].

La fondation Équilibre et Nuithonie exploite deux théâtres : Équilibre en centre-ville et Nuithonie à Villars-sur-Glâne. Hormis de nombreuses productions en français, le public peut également y voir quelques productions en allemand¹³⁵. Ces dernières sont organisées par « Theater in Freiburg », une association issue de l'*Ausschuss für deutschsprachige kulturelle Veranstaltungen in der Stadt Freiburg*, fondé en 1963 par la DFAG¹³⁶. Sur son site, l'association explique monter des pièces de théâtre professionnelles en allemand et avoir donné plus de 300 représentations au cours des 50 dernières années. Elle bénéficie du soutien financier de l'Agglo Fribourg-Freiburg, de la Loterie Romande, du fonds culturel du canton de Fribourg et de sponsors privés. Son site Internet renvoie également à la page du théâtre *Kellerpoche*, qui présente lui aussi des productions en allemand, ainsi qu'à celles du Théâtre des Osses et de l'Espace culturel le Nouveau Monde où de telles créations sont occasionnellement à l'affiche. La scène du Kellerpoche accueille les productions de la *Deutschfreiburger Theatergruppe* (DFTG), une troupe de théâtre alémanique fondée en 1968 qui met en scène des pièces (parfois prestigieuses) jouées par des acteurs non professionnels¹³⁷.

La *Deutsche Bibliothek* présente elle aussi des pièces en allemand (pour les enfants). Fondée en 1971, elle a pour objectif d'offrir à tous ceux qui le souhaitent un accès à la littérature germanophone en Ville de Fribourg et ainsi, d'apporter une contribution à la vie culturelle du Fribourg alémanique¹³⁸. Elle est principalement subventionnée par la Ville ainsi que par les communes de Marly et Villars-sur-Glâne. L'abonnement annuel de la Bibliothèque de la Ville, qui s'adresse au lectorat francophone, peut être converti en un abonnement annuel bilingue dont le prix est légèrement plus élevé¹³⁹. De son côté, la bibliothèque interculturelle LivrEchange propose depuis 15 ans des lectures dans différentes langues (ainsi que divers ateliers de langues et activités pour les enfants et les familles) dont le but est de favoriser les échanges et la cohésion sociale entre les personnes de langues et de nationalités différentes¹⁴⁰. Depuis peu, le service culturel de la Ville s'efforce de renforcer la collaboration entre ses bibliothèques (cf. rapport de gestion 2016 : 195), ce qui s'est notamment traduit par l'emploi de la désignation « BIBLIOTHEQUE/K ». La bibliothèque scolaire bilingue du collège St-Michel, rouverte à la fin août 2017, témoigne elle aussi des efforts déployés pour favoriser l'échange et la communication¹⁴¹.

Mentionnons pour finir la programmation cinématographique. Bien qu'il existe un club pour enfants s'adressant aussi bien aux Romands qu'aux Alémaniques (respectivement la Lanterne Magique et *die Zauberlaterne*)¹⁴², la pratique en matière de doublage et de sous-titrage reste centrée sur le public francophone. Le grand complexe Arena cinémas diffuse habituellement les productions internationales doublées en français et les œuvres francophones sans sous-titres. Les versions originales en anglais dotées de sous-titres en français et en allemand y sont moins courantes. Au cinéma Rex Cinémotion, les films dont la langue originale n'est pas le français sont généralement accompagnés de sous-titres dans les deux langues.

À Fribourg, la culture bénéficie du soutien du canton, des associations de communes (principalement de l'Agglo Fribourg-Freiburg) et des communes (principalement de la Ville

¹³⁵ Cf. <https://www.equilibre-nuithonie.ch/fr/> [3.4.2018].

¹³⁶ Cf. <http://www.theaterinfreiburg.ch/ueberuns.html> [10.1.2018].

¹³⁷ Cf. <http://www.dftg.ch/> [10.1.2018].

¹³⁸ Cf. <https://www.deutschebibliothekfreiburg.com/verein/> [10.1.2018].

¹³⁹ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/fr/pub/officielle/service_culturel/bibliotheque.cfm [10.1.2018].

¹⁴⁰ Cf. <https://www.livrechange.ch/fr> [3.4.2018].

¹⁴¹ Cf. <http://biblio.csmfr.ch/biblio/News-fr> [5.4.2018].

¹⁴² Cf. <https://www.magic-lantern.org/la-lanterne-magique-fribourg/?lang=fr> et <https://www.magic-lantern.org/die-zauberlaterne-freiburg/?lang=de> [10.1.2018].

de Fribourg). La répartition des rôles entre ces différents acteurs prévoit que les communes encouragent la création non professionnelle (ou amateur) et que l'Agglo soutient les organisateurs professionnels reconnus d'importance régionale. Quant au Canton, il se concentre avant tout sur la création professionnelle¹⁴³. La commission culturelle de la Ville est un organe consultatif du Conseil communal. Ses attributions sont décrites dans le *règlement régissant la promotion des activités culturelles communales et la commission culturelle de la Ville de Fribourg* (2010/2016)¹⁴⁴. Sa composition tient compte des fonctions et des partis politiques, des liens avec les activités culturelles et du lieu de domicile de ses membres (cf. art. 8, al. 4 et 6), mais n'est soumise à aucun critère linguistique. La Ville soutient les activités culturelles à hauteur de 4,5 millions de francs par année. La promotion des activités culturelles de l'Agglo et Coriolis Infrastructures (une association de cinq communes, y compris la Ville de Fribourg, qui a notamment construit les théâtres Équilibre et Nuithonie et les exploite) reçoivent plus d'un million chacune. Les activités socioculturelles, le conservatoire de musique et la bibliothèque de la Ville bénéficient également d'un montant considérable. En 2016, les subventions (ordinaires et extraordinaires) pour les associations et les artistes locaux se sont élevées à environ 350 000 francs, une somme allouée avant tout aux disciplines de la musique et du chant (cf. rapport de gestion 2016 : 190–191). Les demandes de subvention pour les activités culturelles non professionnelles peuvent être adressées à la Ville aussi bien en français qu'en allemand, mais selon les informations du service culturel, environ 90 % des demandes seraient rédigées en français. L'octroi de la subvention n'est pas basé sur la langue, mais sur des critères formels (non-professionnalisme, offre culturelle au niveau communal, dépôt de la demande au moins trois mois avant l'activité).

De son côté, la promotion culturelle de l'Agglo Fribourg-Freiburg apporte son soutien principalement aux organisateurs d'événements culturels professionnels reconnus d'importance régionale des dix communes qui la composent, ce qui inclut également la commune alémanique de Guin. Selon les statuts¹⁴⁵ de l'Agglo, la commission culturelle élue par le conseil d'agglomération doit assurer que « les milieux culturels d'expression française et allemande sont équitablement représentés » (art. 27, al. 2) et appliquer la politique culturelle régionale « dans le respect des deux langues officielles » (art. 57). À l'heure actuelle, la commission culturelle est composée de douze experts, dont deux sont germanophones ou bilingues. Ces personnes décident chaque année (conjointement avec d'autres représentants politiques) de l'attribution de plus de deux millions de francs aux organisateurs professionnels. En tant que principal membre de l'Agglo, la Ville de Fribourg verse presque la moitié de ces subventions. 80 % des demandes proviennent d'organisateur francophones contre 20 % pour les germanophones. Les demandeurs sont encouragés à respecter le bilinguisme dans le cadre de leurs activités culturelles. L'Agglo affiche clairement sa volonté politique de défendre et de promouvoir la culture germanophone et bilingue (cf. art. 57 ci-dessus) et accorde une attention particulière au soutien de l'offre en langue allemande lors de l'octroi des aides. La part des subventions allouée aux organisateurs alémaniques n'est pas fixée dès le départ, mais dépend des demandes reçues et peut varier

¹⁴³ Cf. le détail de la répartition des rôles sur la page http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Promotion_culturelle/Tableau_de_repartition_des_roles.pdf [5.4.2018]. Cette répartition des rôles concernant la politique culturelle a fait l'objet d'un postulat (n° 34) qui exige l'établissement d'un rapport clair de la part du Conseil communal afin d'éviter un « flou artistique » en matière de politique culturelle et de répartition des soutiens entre la Ville et l'Agglomération. Cf. http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf91/depot_postulat34.pdf [10.1.2018].

¹⁴⁴ Cf. http://www.ville-fribourg.ch/files/pdf91/124.00-4_activites_culturelles_2016.pdf [10.1.2018].

¹⁴⁵ Cf. http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Juridiques/reglements_statuts/f_150331_Statuts_Agglo.pdf [5.4.2018].

d'une année à l'autre¹⁴⁶. Les critères déterminants (en particulier l'importance régionale, la qualité et le professionnalisme) sont définis dans le *règlement régissant la reconnaissance d'importance régionale des activités culturelles*¹⁴⁷. La répartition des aides entre les différentes associations professionnelles bilingues ou germanophones auxquelles on attribue une importance régionale pour l'année 2017 est illustrée par la figure 8.

Fig. 8 : Organismes professionnels d'activités culturelles bilingues ou germanophones soutenus par l'Agglo en 2017

Associations culturelles de langue allemande ou offrant des activités bilingues en 2017

Subvention	Association	Descriptif	Décisions du Comité	Remarques
Annuelle	KellerPoche Theater	Saison théâtrale	6'000	Offre en Alld.
Annuelle	Die Zauberlaterne	Saison	10'000	Offre en Alld.
Annuelle	Theater in Freiburg	Saison	46'000	Offre en Alld.
Annuelle	Kultur im Podium	Saison	30'000	Salle de spectacles
Annuelle	Deutschfreib. Theatergruppe DFTG	Saison	4'000	Offre en Alld.
Annuelle	Fête de la Danse - RESO	Manifestation	15'000	Faïtière Zürich
Extraordinaire	Schmittner Openair	Festival	2'000	Schmitten
Extraordinaire	Bouillon de Culture	Programmation 2017	4'000	Offre bilingue
Extraordinaire	CantaSense	Concerts	3'000	Sensee
Extraordinaire	Théâtre Crapouille	Saison pour enfants	2'000	Offre bilingue
Extraordinaire	Histoires d'ici	Writingday	1'000	Activités bilingues
Pluriannuelle	Belluard Bollwerk International	Festival	160'000	Offre bilingue
Pluriannuelle	Théâtre des Osses	Programmation annuelle	130'000	Offre bilingue
Pluriannuelle	Bad Bonn (Düdingen)	Programmation annuelle	100'000	Salle de spectacles

Source : Agglo Fribourg-Freiburg (Information du 28.11.2017)

Depuis 2014, il existe un rapport conçu comme un catalogue d'actions pour une nouvelle politique culturelle régionale : *Culture 2030*¹⁴⁸. Celui-ci a été réalisé selon un processus participatif par Coriolis Infrastructure, l'Agglo et la Ville de Fribourg avec la collaboration d'un groupe d'experts et de différents acteurs du milieu culturel. La neuvième des dix propositions faites dans ce rapport s'intitule « vivre notre zweisprachigkeit » (dans la version allemande « unseren Bilinguisme leben »). Concrètement, cette proposition souhaite favoriser les acteurs culturels qui communiquent dans les deux langues officielles ou réalisent des projets bilingues et encourager le recours à la traduction et la promotion du multilinguisme (p. 40). Une autre proposition, « made in Fribourg/Freiburg », compte aussi le bilinguisme parmi les atouts de la région culturelle de Fribourg (outre la richesse de son patrimoine et de ses traditions, ses entreprises culturelles rayonnantes et son développement durable) et y voit « une image de marque culturelle » devant être exportée en collaboration avec les partenaires économiques et touristiques (p. 34).

¹⁴⁶ Vous trouverez de plus amples informations concernant le soutien des organisateurs culturels professionnels dans les rapports annuels de l'Agglomération : <http://www.agglo-fr.ch/documentation/documents-du-comite/2011-2016-rapport-du-comite.html> [5.4.2018].

¹⁴⁷ Cf. <http://www.agglo-fr.ch/documentation/autre-documentation/bases-legales/statuts-reglements-directives-de-lagglo-meration.html> [5.4.2018].

¹⁴⁸ Cf. http://www.assises-culture.ch/images/assises/Documents/rapports/CULTURE2030_FR_rapport_assises_culture.pdf et http://www.assises-culture.ch/images/assises/Documents/rapports/CULTURE2030_DE_rapport_assises_culture.pdf [10.1.2018].

5.9 Les langues dans le domaine économique

La Constitution fédérale considère la liberté économique comme un droit fondamental (art. 27 Cst.). Cette liberté garantit à l'entreprise privée le droit de « prendre des décisions concernant ses affaires sans être limitée par des prescriptions de l'État ¹⁴⁹ ». Par conséquent, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (2008/2018) du canton de Fribourg et son règlement d'exécution (2009/2018)¹⁵⁰ ne contiennent aucune prescription relative à la langue. Idem pour le plan d'aménagement local (1989/2016)¹⁵¹ de la Ville de Fribourg, qui n'existe d'ailleurs qu'en français. Les entreprises fribourgeoises ne sont donc que peu touchées par les dispositions nationales, cantonales ou communales en matière de langues. Elles reçoivent la correspondance officielle dans la ou les langue(s) officielle(s) de leur lieu d'implantation (p. ex. le plan d'aménagement mentionné plus haut, qui n'existe qu'en français), mais peuvent elles-mêmes utiliser la langue de leur choix pour leurs publicités et leurs affiches, ainsi que pour la communication avec la clientèle ou au sein de l'entreprise¹⁵². Ce sont elles encore qui décident de la ou des langues employées dans l'espace public (service clientèle, enseignes, etc.) en fonction de l'image qu'elles souhaitent donner et des marchés et clients qu'elles visent.

La décision d'employer du personnel unilingue ou bilingue (p. ex. dans la vente) n'obéit par conséquent qu'à des principes économiques. Dans les entretiens (comme aussi, déjà, dans la presse, cf. L'Hebdo 29.7.2011), on a parfois relevé que les germanophones préféreraient faire les magasins à Berne qu'à Fribourg, car ils pouvaient y parler allemand. Mais on note aussi des améliorations à ce propos : il serait aujourd'hui possible de parler allemand dans les commerces fribourgeois. Le fait qu'une banque nationale à Fribourg fasse sa publicité exclusivement en français a suscité l'ire d'un Alémanique interviewé pour qui le respect de la minorité germanophone est une question de politesse.

Dans un contexte de mondialisation croissante, le plurilinguisme est d'ordinaire considéré comme un avantage, ce pourquoi la situation linguistique de Fribourg est régulièrement mentionnée lorsqu'il est question de promotion économique. La promotion économique de l'Agglo Fribourg-Freiburg avance d'ailleurs que l'on peut trouver au sein de l'agglomération fribourgeoise « une main-d'œuvre abondante et qualifiée, qui plus est très souvent bilingue ». Outre la situation géographique centrale et l'accessibilité, on vante l'emplacement à la frontière entre la Suisse alémanique et la Suisse romande ainsi que le bilinguisme¹⁵³. Cependant, d'après des personnes interrogées collaborant étroitement avec des entreprises, il

¹⁴⁹ « La liberté du commerce et de l'industrie, appelée aussi liberté économique (art. 27 de la Constitution fédérale), l'un des droits de l'homme, garantit le libre choix et exercice de la profession, ainsi que le droit de l'entreprise à prendre des décisions concernant ses affaires sans être limitée par des prescriptions de l'État. En tant que droit fondamental formulé de manière autonome et s'appliquant aussi bien aux citoyens suisses qu'aux étrangers installés dans le pays, la liberté du commerce et de l'industrie représente une particularité helvétique. Elle est en étroite relation avec la liberté d'établissement et la garantie de la propriété, ainsi que plus généralement avec les principes de l'économie de marché. » DHS, mot clé : liberté du commerce et de l'industrie, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F47142.php> [5.4.2018].

¹⁵⁰ Cf. <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4519> et <https://bdlf.fr.ch/frontend/versions/4824> [10.1.2018].

¹⁵¹ Cf. https://vdf.mapserver.ch/core/documents/reglement_communal.pdf [10.1.2018] : Plan d'aménagement local. Règlement communal relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions.

¹⁵² Des exceptions peuvent résulter de la protection des langues minoritaire dans leur région linguistique, comme en témoigne un arrêt du Tribunal fédéral de 1990 (ATF 116 Ia 345 – bar Amici) qui a interdit au tenancier d'un bar l'utilisation d'une enseigne lumineuse en italien dans la commune de Disentis/Mustér : « Im konkreten Fall ergibt die Interessenabwägung, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an einem Verbot nicht-rätoromanischsprachiger Reklameschilder besteht » <http://www.servat.unibe.ch/dfr/a1116345.html#Opinion> [10.1.2018].

¹⁵³ Cf. <http://www.agglo-fr.ch/domaines-dactivites/wwwagglo-freconomie/detector.html> et <http://www.agglo-fr.ch/domaines-dactivites/wwwagglo-freconomie/atouts-economie/offres-valeurs-de-base/territoires-zones-dactivites.html> [5.4.2018].

est difficile de trouver des employés bilingues. La ville de Fribourg (où l'on dénombrait près de 3 600 entreprises en 2014, soit plus de la moitié des quelque 6 500 répertoriées dans l'agglomération, cf. note de bas de page 157) ne compterait que peu d'entreprises de langue allemande et ces dernières seraient pour la plupart des commerces et des artisans de la Basse-Ville, la majorité des entreprises (privées) favorisant le français. Une entreprise bilingue disposerait pourtant d'un net avantage commercial, puisqu'elle pourrait à la fois atteindre les clients des marchés romand et alémanique. Pourtant, en dépit de la situation géographique à la frontière entre les deux régions linguistiques, reconnue explicitement par certains entrepreneurs comme l'une des raisons les ayant poussés à s'implanter à Fribourg, la langue et le bilinguisme ne seraient pas une priorité pour les sociétés fribourgeoises.

La promotion du tourisme met elle aussi en avant la situation linguistique particulière « au carrefour des langues et des cultures » où se mêlent influences romandes et alémaniques et décrit Fribourg comme une ville « bilingue » et comme « un pont culturel [...] entre le nord et le sud de l'Europe ¹⁵⁴ ». Fidèle à cette vision, le logo de Fribourg tourisme inclut les deux langues. Selon les informations de Fribourg Tourisme et Région, les visiteurs germanophones (en particulier ceux venant de Suisse alémanique) représenteraient la majorité de la clientèle de l'office du tourisme de la Ville. Certains observateurs sont toutefois d'avis que le bilinguisme (ou plurilinguisme) pourrait être mieux promu et mieux vendu (p. ex. Büchi in FN 9.1.2016)¹⁵⁵.

Quelques entreprises fribourgeoises ont obtenu le label du bilinguisme délivré par le Forum du bilinguisme de Bienne (cf. chap. 6.4), mais il s'agit presque uniquement de sociétés dont la direction est en mains alémaniques. L'administration communale de Fribourg ne pourrait, pour sa part, prétendre à un tel label, car elle est loin de satisfaire à la condition de base exigeant qu'au moins 30 % des employés parlent la langue minoritaire.

5.9.1 *Agglo Fribourg-Freiburg et projet de fusion du Grand-Fribourg*

La promotion économique de la Ville de Fribourg est gérée par l'organisation Agglo Fribourg-Freiburg qui existe depuis 2008 et dont le siège est à Fribourg. Celle-ci dispose d'une structure politique comportant un Conseil et un Comité d'agglomération ainsi que de statuts adoptés en votation populaire¹⁵⁶. Le but de l'organisation est de concrétiser la collaboration intercommunale concernant l'aménagement du territoire, la mobilité, la protection de l'environnement et la promotion de l'économie, du tourisme et des activités culturelles. Sur son site Internet, on peut lire que les dix communes qui composent l'agglomération fribourgeoise (Avry, Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Guin/Düdingen, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) affichent l'un des taux de croissance démographique les plus élevés de Suisse, abritent plus de 40 % des places de travail du canton ainsi qu'un quart de la population cantonale¹⁵⁷. Dans ses statuts de 2008,

¹⁵⁴ Cf. pp. 5–6 :

<https://static.mycity.travel/manage/uploads/7/37/27226/a0455f1314f0fce31b0bcc9c6390355db2af3914.pdf> [5.4.2018].

¹⁵⁵ Cf. <https://www.jauntal.ch/2016/01/09/zweisprachiger-kanton-freiburg/> [10.1.2018].

¹⁵⁶ Cf. le site Web de l'organisation (<http://www.agglo-fr.ch/>) et les statuts disponibles sous http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Juridiques/reglements_statuts/f_150331_Statuts_Agglo.pdf. Depuis l'automne 2017, la Ville a créé un nouveau poste de « chargé de développement économique » afin de renforcer ses relations avec les entreprises sur son territoire (cf. « 1700 » n° 338, oct. 2017 : 12).

¹⁵⁷ Plus d'informations dans la publication Agglo News (no 5, mai 2017) : à la fin 2016, 82'836 personnes vivaient dans l'agglomération de Fribourg, ce qui représente 21% de la population du canton ; les entreprises qui y étaient établies avaient généré 46 857 emplois à plein temps (dont 80% dans le secteur tertiaire) à la fin 2014,

l'organisation présente déjà la promotion du bilinguisme comme l'un de ses buts (art. 3, al. 3) : « L'agglomération favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales. Elle encourage le bilinguisme. » L'emploi des différentes langues au sein de l'Agglo est défini par un article dédié aux langues (art. 7) : les membres des organes et des commissions s'expriment en français ou en allemand, les documents publics sont rédigés dans les deux langues et les relations entre les citoyens et les services de l'agglomération se déroulent en français ou en allemand selon la langue des intéressés. Dans cet esprit, le site Internet de l'organisation est accessible dans les deux langues — tout comme la majorité des documents qui y sont présentés — et le règlement du Conseil d'agglomération (2013) comporte lui aussi un article relatif aux langues¹⁵⁸. La communication avec les communes membres de l'Agglo (ainsi qu'avec les entreprises qui s'y trouvent) s'effectue dans la langue officielle de la commune concernée, soit en français à Fribourg et en allemand à Guin.

Lors de la votation sur les statuts de l'Agglo et donc, sur la création de cette organisation, Guin a été la seule des dix communes à s'opposer au projet (61 % de « non » à Guin contre 72 % de « oui » au total)¹⁵⁹. Suite à cet épisode, une nouvelle consultation a été organisée quelques années plus tard et au mois de février 2014, les habitants de Guin se sont prononcés à 54,6 % en faveur d'une sortie de l'organisation¹⁶⁰. À l'automne 2014, le Conseil d'agglomération a cependant refusé une modification des statuts, empêchant ainsi la commune de se retirer de manière anticipée. Les discussions à ce sujet se sont appuyées sur des arguments économiques, mais aussi linguistiques : alors que les partisans d'une sortie de l'Agglo faisaient valoir (en plus des coûts élevés), qu'en tant que seule commune germanophone, Guin avait été intégrée de force à l'association et ne parvenait pas à faire entendre sa voix lors des séances en français du Conseil, les opposants avançaient que le développement de l'agglomération ne devait pas être abandonné à la majorité francophone et que la participation de la commune alémanique permettait de garantir le développement du bilinguisme au sein de l'organisation¹⁶¹.

Le projet de fusion du Grand-Fribourg, qui devrait être soumis à votation en 2020 et auquel participent toutes les communes de l'Agglo Fribourg-Freiburg à l'exception de Guin¹⁶², a été mentionné à plusieurs reprises lors de nos entretiens. Pour certains, le moment serait mal choisi pour discuter d'une éventuelle officialisation du bilinguisme en Ville de Fribourg, d'autant plus qu'aucune commune germanophone ne participe au projet et que celui-ci réduirait encore la proportion d'habitants alémaniques par rapport à l'ensemble de la population. Le fait que le Grand-Fribourg soit perçu plutôt comme francophone est confirmé par le positionnement de la future commune en tant que troisième ville *romande* :

soit 41% des emplois du canton de Fribourg. Cf. http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/News/AggloNews/170518_fd_Agglonews_mai_2017.pdf [10.1.2018].

¹⁵⁸ Cf. art. 53 : http://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Juridiques/reglements_statuts/f_131203_Regl_CA.pdf [5.4.2018].

¹⁵⁹ « 72 Prozent der Stimmbürger/innen haben die Statuten und somit die Gründung der Agglomeration Freiburg genehmigt. Die Bevölkerung von Düdingen lehnte die Statuten als einzige Gemeinde mit 39 gegen 61% ab. Weil die Mehrheit der Gemeinden und der Bevölkerung zugestimmt hat, gehört Düdingen nun als einzige deutschsprachige Gemeinde trotzdem zur Agglomeration Freiburg und wird darin auch die Interessen des Sensebezirks vertreten. » www.duedingen.ch/xml_1/internet/de/application/d10/f16.cfm [10.1.2018]

¹⁶⁰ <https://www.srf.ch/news/regional/bern-freiburg-wallis/duedingen-will-aus-der-agglomeration-freiburg-austreten> [10.1.2018]

¹⁶¹ Cf. p. ex. http://club.badbonn.ch/media/docs/Nein_zum_Aggloaustritt_1.pdf ; http://club.badbonn.ch/media/docs/Nein_zum_Agglo_Austritt_2.pdf ; www.freiburger-nachrichten.ch/nachrichten-sense/bleiben-oder-gehen [10.1.2018].

¹⁶² Plus d'informations à l'adresse <http://www.fusion21.ch> [10.1.2018].

Le résultat de cette fusion sera, dans l'idéal, une ville de plus de 70 000 habitants, ce qui en fera une des dix plus grandes villes de Suisse, et la troisième ville de Suisse romande après Genève et Lausanne. (Steiert, « 1700 » no 338, oct. 2017 : 3)

De l'avis d'une personne interrogée, il serait important au contraire que le Grand-Fribourg cultive et promeuve le bilinguisme afin de se démarquer d'autres villes comme Lausanne et Berne et de se profiler comme lieu d'implantation attrayant pour les entreprises.

III COMPARAISON AVEC D'AUTRES VILLES

Bienne est la seule ville officiellement bilingue de Suisse. D'autres villes, comme Fribourg, sont officiellement monolingues, alors même que deux ou plusieurs langues sont traditionnellement parlées sur leur territoire (« répartition territoriale traditionnelle des langues ») et qu'elles abritent une « minorité linguistique autochtone », autrement dit un nombre plus ou moins grand d'habitants qui indiquent comme langues principales non (seulement) la langue officielle mais (aussi) une autre langue nationale¹⁶³. Mentionnons p. ex. Morat, Coire, Sierre ou Sion. Nous nous concentrons ci-après sur deux villes qui ont des réglementations et des pratiques différentes dans les relations avec leur minorité linguistique autochtone : Bienne d'abord, puis Sierre qui, comme Fribourg, est située à la frontière des langues dans un canton officiellement bilingue. Après une brève présentation de ces deux villes, nous ferons une comparaison sommaire entre leurs règles et pratiques en matière linguistique et celles de Fribourg.

6 Bienne (BE)¹⁶⁴

6.1 Évolution historique et statistique

L'allemand a longtemps été la seule langue officielle de Bienne, sauf pendant la période de la domination française (1798–1813). Lors du Congrès de Vienne de 1815, la ville de Bienne et le Jura sont attribués au canton de Berne, qui inscrit le bilinguisme dans sa constitution en 1831. Devenue un centre industriel important vers le milieu du 19^e siècle, dans les domaines de l'horlogerie et de la micromécanique surtout, Bienne attire une nombreuse main d'œuvre francophone. À la fin du 19^e siècle, près d'un tiers des habitants sont des *Welschbieler*, des Biennois parlant français. En 1952, le bilinguisme effectif de la ville est officialisé sur le plan juridique et, en 2005, la Confédération reconnaît le double nom de Biel/Bienne, adopté depuis lors également par les CFF. En 2012, le bilinguisme de Bienne est inscrit à l'inventaire du patrimoine culturel immatériel de la Suisse (traditions vivantes)¹⁶⁵.

Les statistiques sur les langues montrent une progression du français et un recul de l'allemand dans la ville de Bienne non seulement depuis le 19^e siècle, mais aussi plus récemment. Le tableau suivant visualise l'évolution des langues et leur répartition sur la base des chiffres du dernier recensement de la population de 2000 et du relevé structurel de 2015 :

¹⁶³ Avec les termes entre guillemets nous renvoyons à la Constitution (art. 70, al. 2 Cst. ; cf. chap. 1.2), où le législateur fait une distinction entre les langues de la migration et les langues nationales traditionnelles, et soumet uniquement ces dernières à l'article 70 sur les langues.

¹⁶⁴ Les informations données par la suite viennent d'interviews avec des personnes clés de l'administration biennoise et d'organisations de promotion des langues, de recherches sur la toile (tous les documents importants sont accessibles sur le site de Bienne dans les deux langues), de la presse et de la littérature (surtout Brohy 2009 ; Conrad & Elmiger 2010 ; Gajo 2005 ; Werlen 2005, 2010). Pour l'histoire de Bienne, voir aussi l'ouvrage récent de Gaffino & Lindegger 2013.

¹⁶⁵ Cf. <http://www.lebendige-traditionen.ch/traditionen/00065/index.html?lang=fr> [10.1.2018].

Tableau 10 : Langues principales et langues officielles à Bienne (2000 et 2015, en % ; nombre d'habitants, 50'000 et 55'000 env.)

	Langue principale 2000	Langue(s) principale(s) 2015	Langue officielle 2000	Langue officielle 2015
Allemand	55,4	56,3	61,7	58,3
Français	28,1	36,4	38,3	41,7
Italien	6,0	9,0	-	-
Romanche	0,1	(regroupé sous autres)	-	-
Autres	10,4	31,0	-	-
TOTAL	100	132,7	100	100

Langue(s) principale(s) : données du recensement de la population (2000) et du relevé structurel (2015), OFS
 Langue officielle : données de la Ville de Bienne sur la langue officielle de correspondance avec la population
 Source : OFS et Fact Sheet Données statistiques Biel/Bienne 2017¹⁶⁶

Depuis 2010, il est possible d'indiquer plus d'une langue principale dans le recensement et les relevés structurels. Corollaire : une nette hausse des valeurs pour le français et les autres langues. Depuis le milieu du 20^e siècle environ, le rapport entre les langues officielles privilégiées par la population s'est progressivement décalé en faveur du français, de 1/3 français pour 2/3 allemand à 2/5 français et 3/5 allemand.

6.2 Situation juridique

Le bilinguisme officiel de Bienne est explicitement ancré dans la *Constitution du canton de Berne* (cf. chap. 2.1). On lit à l'art. 6, al. 2, Cst. BE, que les langues officielles sont le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland et dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne et à l'al. 3 que les langues officielles de la région administrative du Seeland sont le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard, l'allemand dans les autres. Ce bilinguisme officiel signifie, d'une part, que les autorités politiques, l'administration, l'école et les institutions municipales pratiquent les deux langues, d'autre part, que chaque citoyen a le droit d'utiliser une des deux langues dans ses rapports avec les autorités municipales et d'exiger de celles-ci d'être traité dans cette langue (cf. p. ex. Werlen 2005 : 7 ; 2010 : 12).

Logiquement, les bases légales les plus importantes de la ville de Bienne contiennent des dispositions afférentes au bilinguisme. À commencer par le *règlement de la Ville* (1996/2015)¹⁶⁷, dont le premier article retient que Bienne est « une commune bilingue autonome » et l'article 3 que les deux langues officielles sont de même valeur. Suivent des dispositions sur les langues de publication et sur une représentation équitable des deux langues au sein des autorités et institutions de la ville (art. 3 et 25).

Règlement de la Ville de Bienne (du 9.6.1996 ; état au 1.1.2017) :

Art. 1 – Ville de Bienne

La Ville de Bienne est une commune bilingue autonome du canton de Berne. Elle comprend le territoire qui lui est attribué ainsi que la population qui y est établie.

Art. 3 – Langues officielles

¹ Le français et l'allemand sont les deux langues officielles de même valeur employées dans les relations avec les autorités de la Ville et l'Administration municipale.

² Tant les règlements et les ordonnances de la Ville de Bienne que les communications officielles à l'attention de la population doivent être rédigés et promulgués en français et en allemand.

¹⁶⁶ Cf. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/pra_sm_fact_sheet_12062017_d_f.pdf [10.1.2018].

¹⁶⁷ Cf. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/SGR/pdf/100/101.1.pdf> [10.1.2018].

Art. 25 – Prise en compte de la langue et du sexe

Les autorités, les services administratifs, groupements politiques ou autres organisations compétents pour les nominations, la préparation des nominations ou la sélection des candidats et des candidates doivent veiller à une représentation équitable des deux langues officielles et des deux sexes.

Dans le cadre de l'actuelle révision complète de ce règlement, il est proposé d'« examiner des adaptations en termes de composition (nombre de membres) ainsi que des dispositions visant à garantir la représentation (p. ex. langues, sexe),... », autrement dit de prévoir, si cela paraît opportun, l'introduction de quotas ou de valeurs cibles pour la représentation des langues et des sexes au Parlement¹⁶⁸.

D'autres dispositions relatives aux langues figurent dans le *règlement du personnel* (/2017)¹⁶⁹, qui encourage le bilinguisme au sein de l'administration municipale (art. 2), dans le *règlement concernant la représentation de la Ville de Bienne dans les collectivités et institutions* (de 1993)¹⁷⁰, qui vise une composition équilibrée des représentants, en particulier en ce qui concerne la langue et le sexe (art. 2), ainsi que dans l'*ordonnance relative au Service de traduction municipal* (1994/2013)¹⁷¹, qui définit les documents à traduire ainsi que l'organisation et les tâches du service central de traduction. À Bienne, la promotion du bilinguisme institutionnel et individuel ressortit en premier lieu à la Direction de la formation et de la culture (Werlen 2005 : 8).

6.3 Langues des autorités politiques et de l'administration municipale

6.3.1 Répartition et usage des langues

En 2017, le Conseil municipal comptait cinq membres dont deux francophones (français langue principale) et trois germanophones (allemand langue principale), et le Conseil de ville 60 membres dont 17 (28,3 %) de langue principale française. En réponse à une interpellation sur cette faible proportion de Romands au Conseil de ville (du 10 mai 2017)¹⁷², le Conseil municipal a relevé que le pourcentage des élus romands correspondait à celui des candidats francophones. Autrement dit : les partis inscriraient sur leur liste électorale un nombre de candidats francophones proportionnellement nettement inférieur au nombre de Romands dans la population. Dans sa réponse, le Conseil municipal s'est proposé de reprendre la question dans le cadre de la révision totale du règlement de ville, celle-ci devant être « menée sans tabou et toutes les options examinées » (cf. aussi note de bas de page 168).

Les séances du Conseil municipal et du Conseil de ville se déroulent en dialecte suisse-allemand et en français, sans traduction simultanée. Les ordres du jour et les décisions du Conseil de ville sont rédigés en allemand et en français, les prises de paroles consignées in extenso dans la langue de l'intervenant. Les documents pour les séances hebdomadaires du Conseil municipal ne sont pas traduits. Ils sont en majeure partie en allemand (70 à 80 %). Les principales décisions du Conseil municipal sont communiquées à la presse dans les deux langues¹⁷³.

¹⁶⁸ Cf. « Révision totale du Règlement de la Ville de Bienne. Hypothèses de travail concernant le nouveau Règlement de la Ville », p.4, https://www.biel-bienne.ch/files/pdf8/pra_stk_revison_reglement_ville_hypotheses_de_travail2.pdf [10.1.2018].

¹⁶⁹ Cf. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/RDCo/pdf/100/153.01.pdf> [10.1.2018].

¹⁷⁰ Cf. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/RDCo/pdf/100/190.0.pdf> [10.1.2018].

¹⁷¹ Cf. <https://www.biel-bienne.ch/lawdata/RDCo/pdf/100/103.24.pdf> [10.1.2018].

¹⁷² Cf. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/09_vom_29.Juni_2017_Anhang.pdf (annexe 4)

¹⁷³ Cf. https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/meta_navigation/presse.cfm [10.1.2018].

Toutes les publications officielles de la Chancellerie municipale paraissent dans la « Feuille officielle Bienne-Evilard » en version intégrale en allemand et en français¹⁷⁴. Les rapports de gestion de l'administration municipale sont rédigés en deux langues (version bilingue mixte allemand-français) depuis 1959 ; avant cette date, ils l'étaient en allemand uniquement¹⁷⁵.

Les données concernant la composition linguistique du personnel de la ville (postes à plein temps dans le plan de postes ordinaire) figurant dans le rapport de gestion de la Ville (cf. note de bas de page 175) font état, pour 2016, de 66 % employés de langue allemande et de 34 % employés de langue française – soit une sur-représentation de l'allemand par rapport à la répartition des deux langues officielles sur l'ensemble de la population biennoise (cf. Tableau 10). La part de francophones sur l'ensemble du personnel, y inclus le personnel auxiliaire, les apprentis, les emplois à durée limitée, etc., est toutefois plus élevée et se chiffrait à 39 % en automne 2017¹⁷⁶. Les employés de la Ville peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix. Le personnel germanophone étant deux fois plus nombreux que le personnel francophone, l'allemand domine logiquement, ce qui implique, selon des personnes interviewées, un surcroît de travail pour les employés de langue française (p. ex. plus de temps pour lire les textes en allemand).

La communication orale avec les citoyens se fait dans la langue officielle de leur choix. Renseignement pris auprès de l'administration municipale, il est rare aujourd'hui que des employés communaux ne sachent pas le français – le cas échéant, les administrés francophones sont nombreux à s'en plaindre. Un bon niveau d'allemand et de français serait exigé de la part des employés qui sont en contact direct avec les clients. Dans certains services, p. ex. le service social, les clients seraient pris en charge séparément par langue pour assurer une compréhension optimale.

Les mises au concours de postes dans l'administration municipale contiennent systématiquement l'exigence de bonnes connaissances des deux langues officielles, sauf pour les emplois peu qualifiés, sans contact avec la clientèle. Cette exigence n'est pas réglementée, mais elle figure explicitement dans les descriptifs de postes et fait l'objet d'un contrôle oral lors de l'entretien d'embauche, selon les informations du Département du personnel. Celui-ci souligne toutefois qu'il est très difficile de trouver du personnel qualifié qui justifie effectivement des compétences linguistiques demandées¹⁷⁷. Par ailleurs, au vu de la prédominance de l'allemand, il existerait la tendance d'attendre davantage des candidats francophones qu'ils aient un bon niveau d'allemand que des candidats germanophones qu'ils aient un bon niveau de français.

En décembre 2014, l'Administration municipale a obtenu le Label du bilinguisme, qui atteste de ses prestations bilingues de haut niveau et des bonnes compétences linguistiques de ses collaborateurs. Toujours est-il, selon cette attestation, qu'à l'interne l'allemand est « la véritable première langue de l'Administration municipale » et que les francophones doivent

¹⁷⁴ Cf. www.bielerpresse.ch/_bieler-amtsanzeiger_283_1_1_3_1_1_process_editmode.html [10.1.2018].

¹⁷⁵ Cf. [https://www.biel-](https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/administration/conseil_municipal/chancellerie_municipale/rapports_de_gestion_de_ladmin/rapports_de_gestion_de_2000_a_.cfm)

[biel-bienne.ch/fr/pub/administration/conseil_municipal/chancellerie_municipale/rapports_de_gestion_de_ladmin/rapports_de_gestion_de_2000_a_.cfm](https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/administration/conseil_municipal/chancellerie_municipale/rapports_de_gestion_de_ladmin/rapports_de_gestion_de_2000_a_.cfm) [10.1.2018].

¹⁷⁶ Information fournie par le Département du personnel de la Ville de Bienne (courriel du 10.11.2017).

¹⁷⁷ Pendant notre enquête, nous avons appris que la Ville de Bienne avait embauché cinq germanophones pour occuper cinq postes de cadre (secrétaires généraux adjoints dans les cinq directions), faute d'une candidature francophone. Cf. https://www.biel-bienne.ch/de/pub/meta_navigation/medien.cfm?newsid=13711 [10.1.2018].

faire plus d'efforts pour parler, lire et comprendre la langue partenaire qu'inversement¹⁷⁸. Fort de ce constat, le Département du personnel a élaboré un plan d'action pour promouvoir le bilinguisme : désignation d'une personne francophone et germanophone respectivement par office ou service, chargées d'évaluer la communication externe et interne du point de vue linguistique ; contrôles systématiques des traductions ; recherche ciblée de cadres francophones ; promotion accrue des connaissances du français, notamment du personnel en contact avec les clients, etc.¹⁷⁹

6.3.2 Service de traduction

Un service de traduction central, attaché à la Chancellerie municipale, travaille exclusivement pour l'administration municipale et traduit les dossiers à traiter par le Conseil de ville, les informations à la population et à la presse, les textes de loi, les circulaires et autres communiqués internes. On lit dans le rapport de gestion de 2016 que 320 pourcentages de postes ont traduit au total 3218 pages, principalement de l'allemand au français (82 %), preuve supplémentaire que l'allemand domine comme langue de travail et de rédaction¹⁸⁰.

La Chancellerie municipale relève qu'un des principaux défis de son service de traduction est d'assurer que tous les documents officiels et fondamentaux soient disponibles en allemand et en français à un bon niveau de qualité. Les documents du canton seraient en principe tous fournis dans les deux langues, mais la version française serait souvent livrée avec quelque retard ; si elle manque, les francophones réclament. Sous la pression des délais, certains services seraient parfois tentés de faire les traductions eux-mêmes et à les publier sans contrôle par le service de traduction central. Il arriverait alors que des textes mal traduits ou contenant des erreurs soient publiés, avec là encore des réclamations à la clé.

6.3.3 Présence et visibilité dans l'espace public

Le *Concept d'information et de communication* de la Ville de Bienne (de 2014)¹⁸¹ concrétise le principe de la communication dans les deux langues. Un manuel de *corporate design* a été élaboré pour assurer une identité graphique uniforme de la Ville. Ce manuel donne des règles typographiques précises pour toutes les présentations officielles (ordre, styles et polices d'écriture, mise en italiques selon la langue, et autre)¹⁸². Le logo de la Ville, le site Internet, les inscriptions sur les bâtiments publics et les transports publics, les plaques des rues, etc., sont toujours dans les deux langues¹⁸³.

La Ville soutient les efforts du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF) et du Forum du bilinguisme pour l'affichage public dans les deux langues (aussi dans le secteur privé)¹⁸⁴. La révision du Règlement sur la réclame en ville de Bienne a toutefois dû être suspendue, entre autre parce qu'elle prévoyait d'introduire une disposition contraignante sur la publicité dans les deux langues. Or, d'après l'Office cantonal des affaires

¹⁷⁸ Cf. Communiqué de presse de la Ville de Bienne, 16.12.2014 ; www.biel-bienne.ch/de/pub/meta_navigation/mediem.cfm?newsid=9657 [10.1.2018].

¹⁷⁹ Cf. Catalogue de mesures non publié, RH Bienne, 3.6.2015.

¹⁸⁰ Cf. p. 40s. in : https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/GB_Biel_2016_web_1-seitig1.pdf [10.1.2018].

¹⁸¹ Cf. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf6/Concept_communication_Bienne.pdf [10.1.2018].

¹⁸² Cf. https://www.biel-bienne.ch/files/pdf9/prazid_CD_Manual_DEF_2017_d_f1.pdf [10.1.2018].

¹⁸³ Cf. aussi Werlen 2010 : 12s. ; Forum 2012 : 2.

¹⁸⁴ Cf. les efforts déployés pour faire respecter le bilinguisme dans la signalisation du contournement de Bienne par l'autoroute A5 (panneaux indicateurs uniquement en allemand) : <http://www.caf-bienne.ch/actualites-et-communiques-de-presse/detail-actualite/article/langues-officielles-sur-la5-a-bienne-le-caf-et-le-forum-du-bilinguisme-proposent-des-solutions.html> [10.1.2018].

communales et de l'organisation du territoire, il manque une base légale pour ce faire¹⁸⁵. Toutefois, la Ville continuera de chercher des moyens d'atteindre son objectif déclaré dans le secteur privé également.

6.4 Institutions de promotion du bilinguisme

Il existe à Bienne plusieurs institutions actives dans la promotion du bilinguisme, tant au niveau communal qu'à l'échelle interrégionale et cantonale. La Fondation Forum pour le bilinguisme s'engage depuis 1996 en faveur de la sauvegarde et de l'encouragement de la tradition du bilinguisme à Bienne (organisation de rencontres, publications, tandems linguistiques, etc.). Le Forum suit de près la recherche scientifique dans ce domaine et établit régulièrement le « baromètre du bilinguisme » de la ville de Bienne, plus récemment aussi des entreprises (cf. note de bas de page 197). Son label du bilinguisme est décerné aux entreprises, institutions et commerces qui travaillent dans un contexte bilingue et qui pratiquent le bilinguisme à l'interne et vis-à-vis de l'extérieur¹⁸⁶.

Fondé en 2006, le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF), un organe politique du canton de Berne, défend les intérêts politiques de la population francophone du district bilingue de Bienne (à partir de 2018 : de tout l'arrondissement administratif de Bienne)¹⁸⁷. La Ville de Bienne est représentée dans le CAF avec 11 membres (Evilard avec deux) et reconnaît la compétence du CAF de participer politiquement¹⁸⁸. Le Forum et le CAF partagent le toit de la « Maison du bilinguisme » à Bienne.

6.5 Écoles publiques

Les enfants de Bienne peuvent suivre leur scolarité en allemand ou en français, de l'école enfantine au gymnase. Les parents ont le choix de scolariser leurs enfants dans l'une ou l'autre langue, quelles que soit la ou les langues parlées à la maison. Selon Elmiger (2005 : 21), l'école promeut toutefois plutôt un « double monolinguisme scolaire », car l'enseignement est dispensé séparément par langue. Depuis quelques années, des modèles bilingues sont proposés à différents degrés scolaires : projet bilingues dans les écoles enfantines, primaires et secondaires, classes mixtes (« classes d'immersion réciproque ») au niveau du gymnase et maturité bilingue (depuis 2001), modules bilingues dans les écoles professionnelles¹⁸⁹. Une personne responsable en matière de bilinguisme au Service Écoles et Sport de la Ville de Bienne soutient et accompagne les écoles qui veulent réaliser un projet bilingue¹⁹⁰.

¹⁸⁵ Cf. aussi le Rapport d'activités du CAF du 2016, p. 22 : http://www.caf-bienne.ch/fileadmin/user_upload/Intranet/2017/Autres_documents/Rapports_annuels_-_publication/Rapport_d_activites_2016_du_CAF_-_RFB_Jahresbericht_2016.pdf [10.1.2018].

¹⁸⁶ Cf. Brohy 2009 : 22–24, Forum 2012 : 4, Fuchs & Werlen 1999 : 3 et <http://www.zweisprachigkeit.ch/> [10.1.2018].

¹⁸⁷ Cf. <http://www.caf-bienne.ch/presentation/der-rfb-in-kuerze.html> [10.1.2018].

¹⁸⁸ [https://www.biel-](https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/administration/conseil_de_ville/commissions/commissions_elues_par_le_conse.cfm)

[biel-bienne.ch/fr/pub/administration/conseil_de_ville/commissions/commissions_elues_par_le_conse.cfm](https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/administration/conseil_de_ville/commissions/commissions_elues_par_le_conse.cfm) [10.1.2018].

¹⁸⁹ Cf. notamment C. Brohy 2009 ; Salzmann & Le Pape Racine 2008, etc.

¹⁹⁰ Informations et documentation sur les modèles d'enseignement bilingues à Bienne : https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/vivre/enfants_et_jeunes/informations_generales/bilinguisme_a_lecole.cfm [10.1.2018].

6.6 Culture et médias

Bienne a un quotidien allemand (Bieler Tagblatt) et un quotidien français (Journal du Jura). S’y ajoutent la Feuille officielle hebdomadaire dans les deux langues et un hebdomadaire bilingue gratuit (Biel-Bienne). La station radio locale bilingue Canal 3 dispose de deux fréquences séparées pour l’allemand et le français (avec une rédaction bilingue commune). Depuis 1999, une chaîne de télévision locale, *Telebilingue*, propose des émissions dans les deux langues.

Au chapitre de la culture, des subventions cantonales (imputées sur le budget de la section francophone de l’office cantonal de la culture) permettent de « favoriser une vie culturelle riche dans les deux langues »¹⁹¹. Le CAF recommande au canton de Berne des productions en français à soutenir dans les domaines du théâtre, de la musique, du cinéma et de la littérature. Dans le *règlement sur l’encouragement de la culture* (1998/2012)¹⁹², il est dit explicitement que la Ville de Bienne encourage et soutient le bilinguisme, ainsi que la compréhension et la coopération entre les diverses catégories de la population (art. 1, al. 4).

Selon les personnes interrogées à ce sujet, la scène culturelle biennoise est très dynamique et de nombreux artistes expérimentent autour de la frontière linguistique. En outre, les manifestations culturelles seraient d’excellentes occasions de rencontres et d’échanges linguistiques. Le Festival du film français d’Helvétie, qui se déroule à Bienne, attirerait autant de germanophones que de francophones. La scène théâtrale proposerait elle aussi des spectacles en français, en allemand et bilingues. En automne 2017, le Théâtre de la Grenouille, bilingue, a reçu le prix de la culture du Canton de Berne¹⁹³. La Fondation des Spectacles français organise des productions théâtrales et autres spectacles en français au Théâtre Palace et au Théâtre de Poche. Elle est soutenue par la Ville de Bienne, le Canton de Berne et les communes de la région¹⁹⁴.

6.7 Vie sociale

Le bilinguisme de Bienne a fait l’objet de maintes études. L’usage veut que dans l’espace public, la langue de communication soit déterminée par la personne qui engage la conversation – c’est le « modèle biennois » (Kolde 1981). Par contre, dans les rapports commerciaux et administratifs, les employés s’adaptent à la langue des clients (Conrad & Elmiger 2010). On parle aussi d’un « bilinguisme consensuel », qui repose sur l’idée que les deux langues sont d’égale valeur, ainsi que sur l’acceptation et le respect mutuels (Forum 2012 : 3).

Contrairement à la plupart des autres Romands, les Romands de Bienne comprennent (doivent comprendre) le dialecte, car les deux langues pratiquées à Bienne sont le français et le dialecte bernois. Selon nos sources, des voix se sont élevées récemment, principalement du côté des nouveaux arrivés de Romandie, pour demander aux Biennois de communiquer en allemand standard plutôt qu’en suisse-allemand. Le bilinguisme biennois s’apprend avant tout dans la rue, à la faveur de contacts et d’échanges informels au quotidien, dans le cadre d’activités sportives et culturelles. Il n’y a pas de ségrégation linguistique en ville, pas de quartiers, de

¹⁹¹ Cf. CAF Rapport d’activités 2016 : 7 (voir note de bas de page 185).

¹⁹² Cf. [https://www.biel-](https://www.biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/systematisches_register.cfm?fuseaction_law=detail&doc=WORD%2F400%2F423%2E0%2Edoc)

[biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/systematisches_register.cfm?fuseaction_law=detail&doc=WORD%2F400%2F423%2E0%2Edoc](https://www.biel-bienne.ch/de/pub/services/rechtssammlung/systematisches_register.cfm?fuseaction_law=detail&doc=WORD%2F400%2F423%2E0%2Edoc) [10.1.2018].

¹⁹³ Cf. <https://www.theatredelagrenouille.ch/assets/Uploads/20170916-BT-Ungestillter-Hunger-Kulturpreis2017.pdf> [10.1.2018].

¹⁹⁴ Cf. www.spectaclesfrancais.ch/de/espace-pro/spectacles-francais/ [10.1.2018].

zones, d'associations ou d'églises germanophones ou francophones. Par contre, les deux partis PS et PLR ont chacun une section francophone et germanophone à Bienne. Les Jeunes socialistes présentent eux un front uni à l'enseigne de JUSO Bilingue.

Les résultats d'une récente enquête émettent une note discordante dans le concert d'éloges sur le fonctionnement du bilinguisme à Bienne. Le Baromètre du bilinguisme 2016, sondage en ligne mené par le Forum du bilinguisme à l'occasion de son 20^e anniversaire auprès de la population biennoise (panel de 558 personnes de 18 ans révolus), révèle que la situation n'est pas satisfaisante pour les francophones (Forum 2016a et b). La communauté francophone est plus critique et les résultats sont moins réjouissants que par rapport au dernier Baromètre de 2008 (Forum 2016b : 27). Une large majorité de germanophones (83 %) trouvent que le bilinguisme représente un avantage, alors que ce pourcentage est bien plus faible chez les francophones (58 %), avec une forte augmentation des avis négatifs depuis le Baromètre de 2008. Près de la moitié des sondés (49 %), et 87 % des sondés francophones, pensent que les locuteurs français sont désavantagés à Bienne, surtout dans le domaine « travail, profession et économie ». S'agissant de la recherche d'un emploi, un manque de connaissances du français est beaucoup plus rarement perçu comme un obstacle (pas d'obstacle pour 86 % des sondés) qu'un manque de connaissances de l'allemand (pas d'obstacle pour 45 %)¹⁹⁵. Les Romands sont en outre nettement moins nombreux que les Alémaniques à trouver que l'administration municipale est dans une grande mesure bilingue. Finalement, les francophones ont une moins bonne estimation de leur niveau de maîtrise de l'autre langue locale que les germanophones.

Il ressort des avis de personnes clés interrogées à ce sujet que le bilinguisme de Bienne peut certes être qualifié d'exemplaire dans de nombreux domaines, mais qu'il ne coule pas de source, qu'il est constamment critiqué et sous observation vigilante de la minorité francophone. Si l'on convient que le bilinguisme est enrichissant, il a aussi son prix : « Le bilinguisme c'est intéressant, mais c'est fatigant », comme l'a dit une de ces personnes.

6.8 Économie

« Bienvenue à Biel/Bienne – la plus grande ville bilingue de Suisse et capitale mondiale de l'horlogerie » lit-on sur la page d'accueil de Bienne¹⁹⁶. L'accroche du bilinguisme est utilisée également pour profiler Bienne comme site d'implantation, notamment pour le secteur de la communication (Flubacher & Duchêne 2012). Au dire de l'Administration municipale, c'est grâce au bilinguisme que plusieurs offices fédéraux ont élu domicile à Bienne. Grâce au bilinguisme encore, que les entreprises pourraient exploiter un plus grand marché, car la Ville mettrait à leur disposition tout ce dont elles auraient besoin dans les deux langues et elles trouveraient aisément du personnel bilingue. Le bilinguisme est en outre associé à un certain cosmopolitisme. S'il n'est pas possible de chiffrer précisément tous ces avantages, d'après le service Économie/Statistique, le bilinguisme aurait pourtant été ces vingt dernières années un facteur très important, si ce n'est déterminant, pour le choix de Bienne comme lieu d'implantation et/ou de développement de plusieurs entreprises, avec à la clé 1600 à 2000 emplois.

Le mécontentement accru des francophones de Bienne évoqué plus haut concerne en premier lieu le marché de l'emploi. D'après certaines personnes interrogées, les francophones trouvent plus difficilement de l'embauche et les entreprises de la place – en majeure partie

¹⁹⁵ Cf. les résultats analogues de l'administration fédérale, elle aussi majoritairement germanophone (Coray et al. 2015 : 83–88, 150, 169–173), ainsi que les informations de la chancellerie municipale de Bienne (cf. chap. 6.3.1).

¹⁹⁶ Cf. https://www.biel-bienne.ch/fr/pub/bienne_accueil.cfm [10.1.2018].

germanophones – ne sont pas toutes sensibles à la question des langues. Le fait que quelques grands distributeurs ayant leur siège en Suisse alémanique considéreraient Bienne comme une ville germanophone aurait d'importantes répercussions en termes de recrutement de personnel, de formation d'apprentis et de publicité. La sensibilisation serait le seul moyen d'améliorer le respect du bilinguisme dans l'économie privée. Ce travail devrait mettre l'accent sur la rentabilité économique du personnel bilingue (retour sur investissement). Le Forum du bilinguisme se mobilise également dans ce domaine. Il a publié une brochure « Le bilinguisme en entreprise : bonnes pratiques » pour promouvoir le bilinguisme dans les entreprises. Et depuis peu, avec son baromètre du bilinguisme, il prend le « pouls du bilinguisme » non seulement dans la population mais aussi en entreprise¹⁹⁷.

6.9 Coûts

Les personnes interrogées à Bienne soulignent que le bilinguisme a un prix. Selon un ancien maire de Bienne, la promotion du bilinguisme coûte à la ville plus de 6 millions de francs par année (Forum 2012 : 3). La composition de ces coûts est toutefois difficile à établir. Elle inclut fort probablement les rubriques suivantes :

- frais de traduction (personnel, infrastructure) ;
- frais de publication (publications dans les deux langues) ;
- plus grand investissement en temps lié au travail dans deux langues (lectures, travail rédactionnel, traductions spontanées, contrôle des traductions, assurance de la compréhension réciproque, etc.) ;
- charges de personnel plus élevées (besoin d'effectifs plus nombreux maniant les deux langues, processus de recrutement plus chers, etc.) ;
- dépenses supplémentaires pour assurer la visibilité publique du bilinguisme (noms de rues et d'édifices, logo, en-têtes, manuel de corporate design, etc.) ;
- soutien financier de mesures d'encouragement et d'organisations de promotion du bilinguisme (comme le Forum, le CAF) ;
- coûts liés à la scolarité dans les deux langues et à des modèles d'enseignement bilingues.

Même les coûts des traductions ne peuvent être chiffrés exactement. L'administration a certes inscrit au budget 2016 un montant de 600 000 francs pour les coûts salariaux/d'infrastructure et les mandats de traduction externes du Service central de traduction, mais, selon nos sources, ce montant ne correspond pas aux coûts réels, car il ne couvre pas les nombreuses traductions faites à l'interne (par des employés) ni les coûts supplémentaires de papier et d'impression (p. ex. pour le matériel de vote en deux langues).

Les dépenses supplémentaires occasionnées par le bilinguisme doivent être mises en regard de rentrées supplémentaires, elles aussi difficilement quantifiables. Ces rentrées découlent d'une part des avantages inhérents à une place économique bilingue (création d'emplois, recettes fiscales plus élevées, etc.), d'autre part, de la plus-value sociale et culturelle du bilinguisme. Seule l'aide financière fédérale et cantonale accordée pour des projets bilingues peut être chiffrée avec précision : en 2016, le Canton de Berne a reçu plus de 430 000 francs au titre de

¹⁹⁷ Cf. <http://www.zweisprachigkeit.ch/Label/Label-der-Zweisprachigkeit/Sammlung-erprobter-Massnahmen> et <http://www.zweisprachigkeit.ch/baroeco> [10.1.2018]. – Les résultats du Baromètre du bilinguisme en entreprise publiés fin 2017 (fondés sur un sondage en ligne mené auprès de 236 entreprises de la région Biel-Seeland et du Jura bernois, et d'interviews de groupes) montrent que la plupart des entreprises estiment que le bilinguisme (fonctionnel) est indispensable pour certaines fonctions (notamment celles impliquant des contacts fréquents avec des clients ou fournisseurs) ; 57 % pratiquent le principe de la communication orale interne dans la propre langue ; la plupart adaptent leurs prestations à la langue des clients, et près de 40 % font leur publicité à Biel/Bienne dans les deux langues.

la loi fédérale sur les langues, qui prévoit un soutien aux cantons bilingues (art. 21 LLC). De nombreux projets initiés et/ou soutenus par le CAF et le Forum en ont bénéficié.

Selon l'administration biennoise, les chiffres officiels relatifs aux coûts spécifiques du bilinguisme ne sont pas récoltés de façon systématique. Il y a quelques années, une demande visant à créer plus de clarté dans ce domaine aurait provoqué des critiques, au motif que le bilinguisme se trouverait réduit à un problème de coûts. Le bilinguisme aurait évidemment un prix que Bienne serait cependant prête à payer en raison des avantages qu'il offre à la ville.

7 Sierre (VS)¹⁹⁸

7.1 Évolution historique et statistique

Vers 1800 encore, l'allemand était la langue prédominante à Sion et à Sierre. Sierre comptait alors 724 habitants, dont 543 germanophones (Richter 2005 : 804). La ville fut majoritairement germanophone pour la dernière fois au recensement de la population de 1888. Dans le courant du 19^e siècle en effet, plusieurs facteurs – l'importance croissante de la partie francophone du canton (après l'invasion napoléonienne), la construction du chemin de fer reliant Sierre à l'ouest du pays (1868), les flux commerciaux renforcés vers le bassin lémanique, l'immigration de francophones – avaient concouru à sa romanisation. Un processus auquel contribua en outre une certaine élite qui s'était mise au français, une langue considérée comme plus prestigieuse, synonyme de démocratie et de progrès. Après les deux guerres mondiales, l'allemand perdit encore du terrain. Il est intéressant de noter que le district Siders-Sierre a compté comme district du Haut-Valais germanophone jusqu'en 1920 (Lüdi & Werlen 2005 : 95).

La proportion de germanophones, qui s'élevait encore à 75 % en 1860, a chuté à 12,6 % en 2000. Idem à Sion, avec un recul massif de 43 % à 5,6 % (Werlen et al. 2010 : 110s.). Plus récemment, entre 1990 et 2000, on note encore une progression du français en Bas-Valais, avec une augmentation de la langue majoritaire dans les huit districts francophones (Lüdi & Werlen 2005 : 97).

Les chiffres actuels révèlent que le portugais a détrôné l'allemand de sa place de deuxième langue la plus parlée à Sierre. Les statistiques de 2011 donnent le classement suivant : français (66 %), portugais (11 %), allemand (9 %) et italien (8 %)¹⁹⁹. Les statistiques de 2016 confirment la progression du portugais et le recul de l'allemand, qui se trouve même relégué en quatrième position (7,4 %), derrière le français (64 %), le portugais (13 %) et l'italien (7,7 %)²⁰⁰.

¹⁹⁸ Les informations de ce chapitre sont tirées de la littérature (Lüdi & Werlen 2005, Papaux 2015 ; Richter 2005 ; Werlen et al. 2010), de recherches sur Internet, de la presse et d'un entretien téléphonique avec une personne clé de l'administration communale de Sierre (10.11.2017).

¹⁹⁹ Cf. <http://www.sierretakeuil.ch/groups/sierre/fr/home/sierrois.html#lang> [10.1.2018].

²⁰⁰ Cf. <http://canal9.ch/sierre-ville-bilingue-la-ville-compte-8-de-germanophones-mais-13-de-lusophones/> [10.1.2018] et informations de l'administration communale (courriel du 10.11.2017).

Tableau 11 : Langue maternelle des habitants de Sierre (2014-2016, en % ; nombre d'habitants : 16'706 – 16'850 – 16'915)

Langue	2014	2015	2016
Français	64	64	64
Portugais	13	13	13
Allemand	8	8	7
Italien	8	8	8
Autres	7	8	8
Total	100	101	100

Source : administration communale de Sierre (courriel du 10.11.2017)

7.2 Situation juridique

Comme nous l'avons relevé précédemment (cf. chap. 2.2), la législation du canton du Valais ne contient que de rares dispositions en matière linguistique. Aucun article sur la langue officielle des communes ne figure dans sa constitution. La langue officielle est déduite de l'appartenance des districts au Haut-Valais, au Valais central ou au Bas-Valais. Attribuée au Haut-Valais (germanophone) jusqu'en 1920, la commune de Sierre est aujourd'hui une commune du Valais central. Toutefois, indépendamment du principe de territorialité inscrit à l'art. 6, al. 2, du *règlement sur l'organisation de l'administration cantonale* (1997/2014)²⁰¹, les autorités cantonales répondent au courrier dans la langue du destinataire (Richter 2005 : 809). Le principe de territorialité a donc une fonction subsidiaire par rapport au principe de l'égalité des langues et au principe de l'adaptation à la langue du destinataire. La formulation employée dans ce règlement (« ...par l'emploi de la langue en usage dans la région concernée... ») montre qu'il n'est pas prévu de statut particulier bilingue pour des communes comme Sierre et Sion (ibid.).

La commune de Sierre considère que le français est sa seule langue officielle. Tous les documents – règlements et directives communaux – qui sont énumérés sur son site officiel sont en français, à une seule exception près²⁰². Ainsi, même le *règlement communal en cas de catastrophes et de situations extraordinaires* (de 2006)²⁰³ n'est pas disponible en allemand, ni en aucune autre langue d'ailleurs. Le règlement du Conseil général est le seul qui existe en version allemande ; le *Geschäftsreglement des Generalrats* (1989/2013)²⁰⁴ retient toutefois que « *Das auf Französisch abgefasste Reglement ist rechtsgültig ; eine deutsche Kopie steht bei der Gemeindekanzlei zur Verfügung* » (dispositions finales, art. 45, al. 1). Renseignement pris auprès de l'administration communale, il s'agit d'un cas exceptionnel et d'un règlement interne – on n'aurait en aucun cas voulu créer de précédent.

Le *règlement communal d'organisation* (de 2006)²⁰⁵, qui contient toutes les dispositions régissant l'organisation des autorités politiques et l'information de la population, ne fait aucune mention du thème des langues.

²⁰¹ Cf. <https://lex.vs.ch/frontend/versions/1603> [10.1.2018] ; voir aussi chap. 2.2.

²⁰² Cf. <https://www.sierre.ch/fr/vivre/administration/reglements-et-directives/> [10.1.2018].

²⁰³ Cf.

https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2010/05/reglement_en_cas_de_catastrophes_et_de_situations_extraordinaires.pdf [10.1.2018].

²⁰⁴ Cf. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2013/12/Reglement_CG_2013_allemand_avec_1ere_page.pdf [10.1.2018].

²⁰⁵ Cf. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2010/05/reglement_dorganisation_communale_.pdf [10.1.2018].

7.3 Langues des autorités politiques et de l'administration municipale

Le Conseil général compte 60 membres, le Conseil municipal neuf. Tous les membres sont présentés sur le site Internet de la ville avec leur nom, leur adresse et leur parti, mais sans indication de leur première langue. D'après la Ville, un des neuf membres du Conseil municipal est bilingue français-allemand et cinq des 60 membres du Conseil général sont de langue allemande. Lors des élections aux deux conseils, la langue des candidats n'aurait joué aucun rôle.

La langue de travail et de communication des autorités est exclusivement le français. Ainsi, tous les messages du Conseil municipal et tous les rapports de commissions sont en français, comme aussi les PV du Conseil général (rédigés dans la langue utilisée qui est invariablement le français)²⁰⁶. Une ancienne conseillère communale germanophone confirme que les autorités travaillent exclusivement en français²⁰⁷. Seules les (très rares) informations envoyées à l'électorat dans le contexte de votations communales (suite à un référendum facultatif) sont traduites en allemand. La langue de travail de l'administration municipale est également et exclusivement le français. Le courrier en allemand est accepté et traité, mais on y répond en français. Seule exception : le Service des écoles, qui communique en allemand aux parents germanophones d'enfants qui suivent leur scolarité en allemand. Quinze des quelque 180 employés communaux sont bilingues français-allemand, et une personne employée au Service des écoles est de langue première allemande.

L'administration municipale nous a informés qu'elle n'a pas de budget pour des services de traduction ni n'emploie de traducteurs. On ne trouve donc pas trace d'une rubrique « traduction » dans les budgets consultés de 2016 et 2017.

L'identité visuelle et la page d'accueil de la commune sont sans équivoque : Sierre s'entend explicitement comme une commune francophone, qui se sert exclusivement du français en tant que langue officielle. Le logo de la commune est en français uniquement et le site Internet presque exclusivement en français. Sur la page d'accueil du site, on trouve une rubrique « *Startseite auf Deutsch* » (en bas à gauche). Le lien ouvre sur une photo du panneau bilingue de la gare « Sierre/Siders » et sur un texte intitulé « *Liebe deutschsprachige Freunde von Siders* » avec l'explication suivante :

Die Webseite der Stadt Siders ist nicht in deutscher Sprache verfügbar, und sie wird es auch kurz- und mittelfristig nicht sein. Dafür gibt es zwei Gründe :

Die offizielle Sprache der Stadt ist Französisch. Sämtliche offiziellen Dokumente (Reglemente, Formulare, usw.) sind ausschliesslich in der Sprache Molières verfasst. Dies war auch in der Vergangenheit der Fall, als der Anteil der deutschsprachigen Bevölkerung grösser war als heute.

Grundsätzlich hätte die Stadt nichts dagegen, die Webseite und sämtliche damit verbundenen Dokumente auf Deutsch zu übersetzen. *Praktisch ist dies unrealistisch.* Die Webseite beinhaltet allein bereits rund tausend Seiten und ihr Inhalt wird täglich aktualisiert. Dazu kommen die zahlreichen Dokumente, die ausgedruckt werden können : administrative und offizielle Dokumente, usw. Eine Übersetzung wäre *sehr teuer*.

Gewisse Seiten und Dokumente der Webseite sind jedoch auf Deutsch übersetzt worden oder werden noch übersetzt. Diese Seite ist geschaffen worden, um Ihnen den Zugriff zu erleichtern.

Besten Dank für Ihr Verständnis. Für zusätzliche Informationen stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung.²⁰⁸
(mise en italiques par les auteurs)

²⁰⁶ Cf. <https://www.sierre.ch/fr/vivre/administration/conseil-general/rapports-de-commission/index.php> und <https://www.sierre.ch/fr/vivre/administration/conseil-general/ordre-du-jour-et-pv-du-conseil-general-205-2654> [10.1.2018].

²⁰⁷ Cf. <http://canal9.ch/sierre-ville-bilingue-la-ville-compte-8-de-germanophones-mais-13-de-lusophones/> [10.1.2018].

²⁰⁸ Cf. <https://www.sierre.ch/fr/vivre/deutsch/intro-0-7073> [10.1.2018].

Ce texte et les liens (qui ne fonctionnent pas toujours très bien) vers les pages et les documents en allemand disent une fois de plus que Sierre est francophone. Deux raisons sont évoquées en défaveur de la traduction en allemand d'autres documents : la non-faisabilité pratique d'une telle opération (*unrealistisch*) et son coût élevé (*sehr teuer*).

Fidèle à la position tranchée « français, seule langue officielle », la commune publie ses offres d'emplois exclusivement en français. Celles que nous avons consultées (période été-automne 2017) ne contenaient par ailleurs aucune indication sur des connaissances d'allemand exigées ou souhaitées. Selon l'administration communale, ces connaissances sont définies en fonction du poste et explicitement demandées le cas échéant.

Le bulletin d'information de la commune « InfoSierre », édité depuis 2005 et qui paraît trois fois par année, fait exception à cette présence exclusivement francophone dans l'espace public. Les éditoriaux du président de la Ville de Sierre sont traduits en allemand (en partie dans une version écourtée) et les principaux articles suivis d'un résumé en allemand²⁰⁹.

7.4 Écoles publiques

Le Valais a été pionnier dans la promotion de l'apprentissage obligatoire précoce de la deuxième langue nationale. Le canton a mené et fait évaluer plusieurs modèles d'enseignement bilingue. Au milieu des années 1990 déjà, Sierre a lancé des projets scolaires bilingues au niveau des écoles enfantines et primaires (Fuchs 1999 : 56–62 ; Werlen et al. 2010 : 177–179). Le *Concept cantonal de l'enseignement des langues pour la pré-scolarité et la scolarité obligatoire* (de 2006)²¹⁰ prévoit la possibilité pour les communes ou les associations communales de créer des filières bilingues (français-allemand) dès la première année d'école enfantine, avec l'accord du Département de l'éducation, de la culture et du sport (DECS), et promeut les échanges linguistiques à l'école obligatoire. Les offres correspondantes reposent sur une base volontaire et dépendent de l'initiative et des ressources des communes (Werlen et al. 2010 : 179). En 2007, le DECS a en outre édicté des lignes directrices concernant des échanges d'élèves du cycle d'orientation entre le Bas-Valais et le Haut-Valais (*ibid.*).

Quelques communes ont aujourd'hui des écoles enfantines et des écoles primaires bilingues. Les élèves francophones peuvent faire une dixième année scolaire en allemand à Brigue ou bilingue à Sierre. L'école de commerce de Sierre et deux gymnases de Sion offrent des classes bilingues (Papaux 2015 : 109–110).

Les près de 1400 écoliers sierrois (école enfantine et primaire) font leur scolarité en français, en allemand ou dans une classe bilingue. Le formulaire d'inscription pour la scolarisation en allemand retient explicitement cette exigence : « *Ein Elternteil muss deutscher Muttersprache sein oder über sehr gute Deutschkenntnisse verfügen!* »²¹¹ Dès la troisième année d'école primaire, les élèves peuvent suivre le cursus scolaire en deux langues (enseignement dispensé pour moitié en français et pour moitié en allemand)²¹². Mentionnons encore les filières de formation bilingues au niveau du secondaire II et du tertiaire (école de commerce et de culture

²⁰⁹ Cf. <https://www.sierre.ch/fr/misc/info-sierre.php> [10.1.2018].

²¹⁰ Cf.

<https://www.vs.ch/documents/212242/1231591/Concept+cantonal+de+1%27enseignement+des+langues.pdf/c8928ad0-678f-42f6-977c-43e1e4a1d07e> [10.1.2018].

²¹¹ Cf. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2017/10/17-18_Inscription_1H_Fr_et_De.pdf [10.1.2018].

²¹² Cf. <http://web.ecoles.sierre.ch/zwook/infoadministration/offres-educatives/cole-bilingue> [10.1.2018].

générale de Sierre, filières d'études HES-SO). L'offre de formation bilingue est par ailleurs aussi utilisée pour profiler Sierre en tant que place économique (cf. note de bas de page 219).

7.5 Institutions de soutien, culture et médias

Le paysage culturel et médiatique de Sierre est essentiellement francophone. La minorité germanophone est néanmoins organisée en plusieurs associations. L'*Oberwalliser Verein Siders* compte environ 300 membres. Sur son site Internet, il se présente comme le lieu de rencontre des germanophones de la région sierroise (« *Treffpunkt der deutschsprachigen Personen aus der Region Siders* »). Fondée en 1929 par des Haut-Valaisans, l'association a pour but de promouvoir la langue et la culture alémaniques, de cultiver la camaraderie et le vivre-ensemble²¹³. Parmi les autres associations germanophones de la commune, mentionnons le *Gemischter Chor Siders*, le *Jodlerclub Alpenrösli* ou encore les *Pfadfinder St. Christophorus*. Les Halles, le théâtre professionnel (francophone) de la ville, présente des spectacles de danse, de théâtre et de musique. De son côté, l'association des *Theaterfreunde Siders* montre régulièrement des pièces en allemand, depuis 2015 aussi en dialecte alémanique valaisan²¹⁴. La culture d'expression allemande ne bénéficie pas d'une promotion particulière mais est soutenue au même titre que les autres offres culturelles de la ville, indépendamment de la langue. Il n'existe aucune institution (co)financée par des deniers publics pour promouvoir le bilinguisme et/ou l'allemand à Sierre.

Les médias locaux informent principalement en français. Hormis le Journal de Sierre, bimensuel gratuit en français, les Sierrois francophones lisent surtout « Le Nouvelliste », quotidien publié à Sion, et le journal romand « Le Matin » ; les germanophones lisent encore le journal haut-valaisan « Der Walliser Bote ». La chaîne de télévision valaisanne Canal9/Kanal9 réalise des émissions d'actualités aussi sur la région sierroise avec deux programmes distincts en français et en allemand²¹⁵.

7.6 Vie sociale

La séparation nette entre les deux régions linguistiques du Valais fait que les deux langues se mélangent à peine, tout au plus dans les deux communes de Salgesch/Salquenen et Sierre/Siders (Werlen et al. 2010 : 111). Alors que l'allemand a une certaine visibilité dans la capitale Sion en raison du bilinguisme du canton et des institutions cantonales, le français est visuellement omniprésent à Sierre.

Une description du paysage linguistique de Sierre du début du 21^e siècle conforte la prédominance de la langue de Voltaire (Werlen et al. 2010 : 127–129) : Bâtiments publics, noms des rues – tout serait en français. Les enseignes de certains commerces et entreprises de services seraient parfois en deux langues, mais les autres informations généralement seulement en français. Ces enseignes bilingues serviraient surtout à interpeller la clientèle du Haut-Valais. L'office du tourisme de Sierre afficherait et fournirait les informations importantes en deux, voire plusieurs langues. Dans les restaurants, on trouverait des journaux romands et alémaniques. Les « petites annonces » privées dans les grandes surfaces commerciales seraient rédigées pour un tiers en allemand, pratiquement jamais en deux

²¹³ Cf. <https://www.ov-siders.ch/> [10.1.2018].

²¹⁴ Cf. <http://tlh-sierre.ch/home/index> et <http://www.theaterfreunde-siders.ch/> [10.1.2018].

²¹⁵ Cf. p. ex. l'émission sur le bilinguisme à Sierre (été 2016), diffusée en une version française et une version allemande, mais décalée dans le temps et avec des contenus différents : <http://canal9.ch/sierre-ville-bilingue-la-ville-compte-8-de-germanophones-mais-13-de-lusophones/> et <http://kanal9.ch/tagesinfo-vom-30-06-2016/> [10.1.2018].

langues. Aujourd'hui encore, selon l'administration communale, l'image de Sierre est celle d'une ville francophone. L'allemand a été parlé un temps surtout dans le quartier de Glarey, à l'est de Sierre, où les Haut-Valaisans s'étaient autrefois établis. Pour la population sierroise, la commune de Sierre n'est pas bilingue, mais majoritairement si ce n'est exclusivement francophone, comme le montre un sondage de rue (non représentatif) mené en 2016 par la chaîne de télévision locale (cf. note de bas de page 215).

D'après l'administration communale, la langue n'est pas un thème politique. Sierre serait une commune officiellement francophone à la frontière des langues, qui tiendrait néanmoins à l'allemand. Autant qu'on le sache, les germanophones de Sierre ne seraient pas mécontents de leur sort, ni n'exigeraient une reconnaissance et promotion renforcées de leur langue.

7.7 Économie

« Sierre, ville du soleil » – tel est le slogan de la ville qui s'affiche sur la page d'accueil du site officiel²¹⁶. Sa culture autour de la vigne et du vin est tout particulièrement mise en exergue : « Sierre, capitale suisse du vin » (sur le site de l'office du tourisme : « *Siders, die Schweizer Weinhauptstadt* »)²¹⁷. Le bilinguisme n'est pas mis en avant de manière offensive sur le site, sauf dans les pages consacrées à l'économie, où on l'utilise comme argument promotionnel. Plusieurs pages du Dossier « économie » sont en allemand (et en d'autres langues). Mentionnons encore une brochure d'information en allemand pour les entreprises et les investisseurs²¹⁸, qui explique que Sierre est à la charnière du Valais romand et du Valais alémanique, ainsi que la plaquette *Sierre, Site d'implantation économique* (de 2010)²¹⁹, qui vante l'excellente offre scolaire et de formation dans les deux langues. Les *Directives concernant le fonds pour l'encouragement à l'implantation, la création, le développement et le maintien d'entreprises sur le territoire communal* (de 2008)²²⁰ sont également disponibles en allemand. On en déduit que la promotion économique veut aussi s'adresser, explicitement, aux entreprises germanophones.

Achévé tout récemment, un projet de recherche de l'Institut du plurilinguisme à Fribourg traite en détail de la frontière des langues à Sierre et à Morat et de la valorisation touristique du bilinguisme dans ces communes²²¹.

8 Fribourg, Bienne et Sierre – ressemblances et différences

L'analyse comparative des trois villes met en lumière trois situations passablement différentes, Fribourg se situant plus ou moins à mi-chemin entre Bienne, qui fonctionne aussi systématiquement que possible dans deux langues, et Sierre, où le français est largement majoritaire²²². Alors que Bienne se proclame explicitement ville bilingue, utilise le

²¹⁶ Cf. <https://www.sierre.ch/fr/index.php> [10.1.2018].

²¹⁷ Cf. <https://www.sierre.ch/fr/culture-du-vin/index.php> et <https://www.sierretourisme.ch/tourismus/siders-schweizer-weinhauptstadt.html> [10.1.2018].

²¹⁸ Cf. http://www.sierre-invest.ch/data/documents/Sierre_broch_investisseurs_DE_2013_WEB.pdf [10.1.2018].

²¹⁹ Cf. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2010/06/Investisseurs_2009.12.11_F.pdf [10.1.2018].

²²⁰ Cf. https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2011/11/Fonds_encouragement_a_implantation_dentreprises.pdf

et https://www.sierre.ch/multimedia/docs/2011/02/it_PE_Richtlinien_Fonds_zur_forderung_grundung_von_Unternahmen.pdf [10.1.2018].

²²¹ Cf. <http://www.institut-mehrsprachigkeit.ch/de/content/formulierung-inszenierung-instrumentalisierung-der-deutsch-franzoesischen-sprachgrenze-im> [10.1.2018].

²²² Gajo arrive aux mêmes résultats (2005 : 42) dans son analyse de la perception et des représentations publiques de ces trois villes.

bilinguisme comme sa « marque de fabrique » et est généralement perçue comme l'exemple parfait d'une ville bilingue (Gajo 2005), Sierre met en avant son statut officiel de ville francophone. Fribourg occupe une position médiane : elle pare les revendications d'une plus grande prise en compte de l'allemand en arguant du monolinguisme officiel, français, de la ville, tout en s'employant à contenter la minorité germanophone en proposant diverses prestations en allemand.

Dans les trois communes, l'allemand a joué autrefois un rôle plus important qu'actuellement. Elle était même la seule langue en usage à Bienne jusqu'au milieu du 19^e siècle. Alors qu'à Fribourg, on parle d'un bilinguisme traditionnel, il n'en est plus question à Sierre aujourd'hui. La part des germanophones a tellement diminué dans la « ville du soleil » que le portugais a relégué l'allemand en troisième, et récemment l'italien, en quatrième position. À Fribourg, même si le nombre de personnes indiquant le portugais comme langue principale augmente, l'allemand vient encore en deuxième position après le français. À Bienne, l'histoire du bilinguisme est moins longue mais d'autant plus intense. Elle est la seule des trois villes à avoir officialisé son statut de ville bilingue, un statut qui est inscrit dans sa législation depuis 1952. Dans les trois villes, le français a gagné en poids et en influence. Si le renforcement statistique du français à Fribourg et à Sierre suit la tendance générale observée en Suisse d'une homogénéisation linguistique en faveur de la langue de la majorité, on constate à Bienne un renforcement de la langue de la minorité, du moins pour ce qui est de son utilisation comme langue officielle et de diffusion.

Concernant le cadre légal en matière linguistique, Bienne connaît un grand nombre de dispositions afférentes aux langues dans sa législation, alors que Fribourg n'en a édicté que quelques-unes et Sierre aucune. La position médiane de Fribourg entre Bienne et Sierre se vérifie également au niveau de la composition linguistique de ses autorités et de son administration et de leur usage des langues. À Bienne, on discute actuellement même de l'introduction des quotas pour garantir une représentation appropriée des francophones dans les instances politiques, ce qui n'est pas le cas à Fribourg ni à Sierre. À Sierre, la minorité germanophone est équitablement représentée (proportionnellement à la part de germanophones dans l'ensemble de la population). À Fribourg, la minorité germanophone a longtemps été sous-représentée, ce qui a suscité maintes critiques. Depuis quelques années toutefois, on note une bonne présence de germanophones et de bilingues dans le Conseil communal et dans le Conseil général. Les délibérations sont menées exclusivement en français à Sierre, alors qu'à Fribourg, elles le sont en majeure partie.

Tant à Bienne qu'à Fribourg, la langue minoritaire est sous-représentée aux échelons hiérarchiques supérieurs de l'administration communale, mais elle est globalement nettement mieux représentée dans le personnel communal de Bienne que dans celui de Fribourg, où les germanophones sont proportionnellement fortement sous-représentés. À Fribourg et à Sierre, on communique presque exclusivement en français au sein de l'administration. Vis-à-vis de l'extérieur aussi, Sierre communique uniquement en français (à quelques exceptions près : Service des écoles, informations en cas de référendums facultatifs au niveau communal, bulletin d'information de la commune), un parti pris clairement explicité sur le site officiel de la ville. À Fribourg en revanche, des efforts sont faits pour fournir en allemand toutes les informations dont la population a besoin pour exercer ses droits politiques. On s'y emploie à traduire un maximum de règlements en allemand et de tenir le site Internet dans les deux langues. Quelques documents sont disponibles uniquement en français ou ne sont traduits que partiellement en allemand (en particulier le Bulletin d'information de la Ville et les communiqués de presse). Logiquement, le degré d'institutionnalisation de la traduction et les frais correspondants sont très différents dans les trois communes à l'étude. Bienne dispose

d'un propre service central de traduction et consacre chaque année des montants substantiels à la culture du bilinguisme. Fribourg travaille avec des traducteurs externes et un budget « traductions » bien plus modeste et Sierre, finalement, n'a pas de poste réservé à la traduction dans son budget.

Dans les trois communes, les enfants peuvent suivre leur scolarité en français ou en allemand. Sierre est la seule à exiger qu'un des parents au moins soit de langue allemande pour que l'enfant puisse être scolarisé en allemand. A Fribourg, il est recommandé qu'un des parents au moins puisse communiquer dans la langue de scolarisation de l'enfant. Sierre est la première commune à avoir introduit des classes enfantines et primaires bilingues, un projet lancé puis institutionnalisé dans les années 1990 déjà. Bienne lui a par la suite emboîté le pas tandis qu'à Fribourg, de tels projets en sont encore au stade de l'étude.

Pour les aspects culturels et sociolinguistes, nous retiendrons en résumé que le statut officiel de la ou des langues officielles se reflète dans l'image et l'offre culturelle de la ville. Plusieurs études sociolinguistes ont observé une communication bilingue à Bienne, une communication plutôt en français et une séparation des deux groupes linguistiques à Fribourg. Sierre est moins perçue comme ville bilingue (Gajo 2005). À Bienne, les inscriptions (transports publics, noms de rues, bâtiments officiels, etc.) sont toujours en deux langues, et il existe un concept de communication. À Fribourg, la plupart des édifices communaux sont signalés en français, les cantonaux en français et allemand, et quelques rues et places également en deux langues (selon des critères historiques). À Sierre, toutes les inscriptions officielles dans l'espace public sont en français, à l'exception du panneau Sierre/Siders à la gare. Bienne soutient une riche offre culturelle dans les deux langues avec des deniers cantonaux et communaux. À Fribourg, l'offre culturelle, aussi en allemand, est subventionnée par le Service de la culture, par l'agglomération bilingue et par le canton. À Sierre, il n'est pas prévu d'aide spécifique à l'offre culturelle germanophone ; ici, ce sont des associations privées qui promeuvent la langue et la culture alémanique.

À Sierre et à Fribourg, on observait jusqu'à récemment une répartition géographique des langues au niveau des quartiers, alors qu'à Bienne, les quartiers sont mixtes. Par ailleurs, Bienne compte plusieurs organisations, subventionnées par la ville et le canton, qui s'engagent en faveur du bilinguisme et/ou pour la minorité francophone. La cohabitation entre les langues y est considérée comme exemplaire dans de nombreux domaines, mais la minorité francophone ne se sent pas traitée tout à fait sur un pied d'égalité avec la majorité germanophone et se plaint d'être désavantagée à cet égard, surtout dans le domaine économique. À Fribourg, les tensions entre les deux groupes linguistiques, qui avaient conduit à la création de deux associations de défense de la langue poursuivant des objectifs très différents, semblent s'être apaisées. Toutefois, le rapport entre les groupes linguistiques demeure un thème sensible et fait régulièrement l'objet de débats politiques qui ne sont toutefois plus aussi virulents que par le passé. Sierre n'a pas d'organe ni d'acteur politique officiel de défense de l'allemand ; même s'il est pris acte du recul de l'allemand et des germanophones, l'allemand est cultivé surtout dans la sphère privée et par des associations privées.

Dans le domaine économique, Bienne surtout use de son bilinguisme comme d'un argument de marketing et pour se profiler comme place économique. Elle cite d'ailleurs concrètement des entreprises qui se sont établies dans la région probablement pour cette raison. Fribourg met elle aussi en avant l'avantage concurrentiel de sa position charnière entre Suisse romande et Suisse alémanique, mais moins que Bienne. Idem pour Sierre, qui préfère vanter sa culture du vin que sa situation linguistique. Relevons qu'à Fribourg, la proximité de la Suisse

alémanique est aussi perçue comme un désavantage : comme les bilingues seraient courtisés par Berne et y seraient mieux payés, il ne serait pas aisé d'en recruter pour le marché du travail fribourgeois.

IV ALLEMAND, LANGUE OFFICIELLE

Sur la base des chapitres précédents, nous exposons ci-après dans les grandes lignes les questions que soulèverait la reconnaissance de l'allemand comme deuxième langue officielle de la ville de Fribourg, ainsi que les aspects à considérer, le cas échéant. Il s'agit aussi bien d'aspects sociaux resp. sociolinguistiques, culturels et économiques (comme demandé dans le postulat n° 23) que politiques, juridiques et administratifs.

9 Conditions préalables et répercussions possibles

9.1 Aspects politiques, juridiques et administratifs

9.1.1 Aspects politiques

Des voix s'élèvent régulièrement depuis les années 1950 pour demander une meilleure prise en compte de la minorité germanophone à Fribourg. Plusieurs pas ont été faits dans ce sens. Mentionnons en particulier la mise sur pied d'égalité de l'allemand dans la constitution cantonale, la plus grande visibilité de cette langue dans l'espace public, l'étoffement des offres de formation en allemand et les efforts en matière de traduction allemande dans l'administration communale. Cela explique sans doute que les débats sur le thème des langues soient aujourd'hui nettement moins nombreux et que les deux groupes d'intérêts DFAG (aujourd'hui : *Verein Kultur Natur Deutschfreiburg*) et CRPF soient moins présents sur la place publique. Le « Forum Partnersprachen Freiburg – Forum langues partenaires Fribourg » soutient depuis une dizaine d'années des mesures en faveur du bilinguisme et de la compréhension mutuelle.

De nouvelles bases légales en matière de langues ont été posées dans le courant des dernières années avec la révision de la constitution fribourgeoise de 2004²²³, le concept cantonal de l'enseignement des langues (2009) et la loi scolaire (2014)²²⁴. Plus récemment, des interventions politiques aux niveaux cantonal et communal demandent la concrétisation et la mise en œuvre des droits linguistiques inscrits dans ces réglementations. Mentionnons la clarification du besoin d'agir concernant la législation sur les langues (réponse du Conseil d'État à une question de Savoy, cf. chap. 4.3), une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg (cf. le postulat n° 23 du Conseil général, qui a motivé le présent rapport), ainsi que l'introduction de classes (primaires) bilingues (cf. les postulats n°186 et 53, chap. 5.6.3).

Ces interventions et les processus qu'elles ont engendrés procèdent tous de l'idée que le bilinguisme est un atout. Les avis divergent toutefois sur la nécessité de légiférer en la matière et sur les répercussions d'une telle mesure. D'un côté, il y a ceux qui veulent améliorer la protection et le respect de la minorité germanophone par une reconnaissance officielle de l'allemand et un cadre juridique correspondant, et de l'autre, ceux qui veulent protéger la minorité francophone nationale par l'application stricte du principe de territorialité. Toujours est-il que tant les cercles francophones proches de la CRPF que les détracteurs modérés d'une légifération plus étendue sur les langues s'en tiennent à l'adage « légifère le mieux qui légifère le moins » (cf. Brohy & Schüpbach 2016 : note de bas de page 34). Étant donné qu'il n'y a pas signe d'une germanisation croissante et qu'au contraire la part des francophones progresse, étant donné aussi le consensus national et international sur les avantages du

²²³ Cf. note de base de page 50.

²²⁴ Cf. notes de bas de page 116 et 118.

bilinguisme et du plurilinguisme, des mesures de promotion de l'allemand et du bilinguisme sont en discussion et mises en route à Fribourg également.

9.1.2 *Démarche juridique*

La reconnaissance de l'allemand comme langue officielle de la Ville de Fribourg commande un processus politique et juridique dont les étapes ne peuvent être articulées avec précision à l'heure actuelle. La réflexion que le Conseil d'État a promis de mener sur le besoin d'action en matière de législation sur les langues (cf. chap. 4.3) débouchera peut-être sur une vision plus claire des critères et des conditions à remplir par une commune du canton de Fribourg pour être officiellement reconnue en tant que « commune bilingue ».

Les analyses mentionnées plus haut (cf. chap. 4) montrent qu'une commune doit remplir des critères linguistiques déterminés (statistiques, historiques et territoriaux) pour pouvoir envisager une telle démarche. Le Conseil d'État présume que ces critères sont satisfaits pour la Ville de Fribourg et que, par ailleurs, l'autonomie communale habilite les autorités politiques fribourgeoises à « traduire dans les faits » le bilinguisme, dans le respect du principe de la territorialité (cf. chap. 4.3). Toutefois, il n'existe pas (encore) de loi cantonale ni de dispositions réglementaires sur les conditions et la marche à suivre pour qu'une commune puisse se déclarer officiellement bilingue. Afin de ne pas compromettre la paix des langues, une telle loi ne devrait pas fixer de valeurs seuils statistiques pour la minorité linguistique (Lüthi 2004) mais retenir que des décisions en la matière doivent être prises à la majorité des deux tiers (cf. chap. 4.2). De l'avis du Service juridique de la Ville de Fribourg, il serait sans doute plus réaliste et plus simple d'intégrer un article *ad hoc* dans la loi sur les communes, qui réglerait la procédure en cas de changement de langue officielle (cf. chap. 4.4). Quelques juristes relèvent de leur côté qu'une promotion pragmatique du bilinguisme, avec la prise de mesures visant un renforcement du statut de l'allemand sans passer par la légifération, pourrait être plus efficace, car elle ne bousculerait pas la fragile cohabitation actuelle et tiendrait compte des craintes de la minorité francophone nationale (cf. chap. 4.1, 4.3 et 4.4). L'exigence d'une majorité de deux tiers serait en effet un très grand obstacle pour la Ville de Fribourg, d'autant plus que le projet de fusion avec les communes voisines (cf. chap. 5.9.1) donnerait probablement plus de poids au français et hypothéquerait davantage encore l'issue favorable d'un tel scrutin. Or, le rejet par le peuple d'une loi sur le bilinguisme pourrait être perçu comme un coup dur par la minorité germanophone de Fribourg et envenimer le vivre-ensemble.

9.1.3 *Effets pour l'administration et les écoles*

Si la Ville de Fribourg était officiellement reconnue ville bilingue, l'administration communale devrait utiliser les deux langues de manière plus systématique qu'elle ne le fait actuellement²²⁵. Pour ce qui est de définir l'ampleur de l'éventuel bilinguisme officiel – bilinguisme « à la biennoise » ou bilinguisme « en version allégée » comme Fribourg le pratique en partie déjà – cela relève plutôt d'une décision politique. Du point de vue juridique, il faut présumer qu'un bilinguisme officiel impliquerait, d'une part, que les autorités et l'administration fournissent des prestations linguistiques bien concrètes et, d'autre part, que les administrés puissent prétendre à ces prestations. Dans les groupes de discussion, certains participants ont relevé explicitement qu'un ancrage juridique de l'allemand en tant que langue officielle ne permettrait plus d'« excuser » un manque de connaissances de l'allemand et de

²²⁵ Cf. aussi le rapport du Service juridique de la Ville de Fribourg en annexe, plus spécialement les chap. 4 et 8.

traductions en allemand en prétextant que la langue officielle de Fribourg est le français et non l'allemand.

Les prestations de la Ville qui sont aujourd'hui déjà fournies en allemand (à l'écrit et à l'oral) devraient être développées et mises à disposition plus systématiquement. Autrement dit : l'allemand aurait plus de poids dans la communication interne et externe. Comme il ressort du modèle biennois (cf. chap. 6) et des points faibles thématiques à Fribourg, la communication écrite de la Ville avec l'extérieur devrait se faire entièrement dans les deux langues, à commencer par les « cartes de visite » symboliques que sont, par exemple, le site officiel de la ville, l'affichage et la signalisation dans l'espace public (bâtiments officiels, noms de rue, etc.), le logo de Fribourg, les communiqués de presse et la Feuille officielle, mais aussi les affiches et les dépliants pour la fête du 1^{er} Août et toutes les autres informations à la population. En fonction des ressources et des objectifs de communication, on pourrait opter pour différentes formes de publication bilingue, soit une publication intégralement bilingue (tout dans les deux langues), partiellement bilingue (résumé dans l'autre langue) ou mixte (utilisation des deux langues en alternance, sans répétition du contenu). La communication orale devrait elle aussi être assurée dans les deux langues. Pour l'administration communale, cela impliquerait d'une part le développement et/ou la réorganisation des services de traduction, d'autre part, un meilleur niveau d'allemand du personnel, ou du moins d'une partie de l'effectif.

La mise sur un pied d'égalité du français et de l'allemand comme langues officielles signifie aussi le libre choix de la langue de communication *au sein* de l'administration (comme c'est déjà le cas au Conseil général, cf. chap. 5.2)²²⁶. Cela présuppose que tous les employés (et politiciens) aient des compétences au moins réceptives dans la langue partenaire. Or, comme il ressort des interviews et des groupes de discussion, cette condition n'est pas remplie partout. Idem pour les compétences productives en allemand, qui ne seraient pas toujours suffisantes, même aux postes clés. Si la ville devenait officiellement bilingue, il faudrait non seulement qu'une partie du personnel en place améliore son niveau d'allemand, mais aussi que des qualifications linguistiques correspondantes soient définies et exigées de manière plus stricte lors du recrutement de nouveaux collaborateurs, tout spécialement aux échelons hiérarchiques supérieurs. Par ailleurs, d'après les personnes interviewées de Bienne, qui parlent d'expérience, la communication et le travail en deux langues prennent plus de temps.

La reconnaissance de l'allemand comme langue officielle de la Ville de Fribourg implique encore, pour l'administration communale, que les habitudes et « bonnes pratiques » actuelles soient formalisées et réglées de manière plus contraignante, accompagnées et, le cas échéant, évaluées. Devenir une ville officiellement bilingue veut dire, en d'autres termes, passer de la fourniture ponctuelle de certaines prestations en deux langues à la garantie d'une offre de services entièrement bilingue et exigible en tant que telle. Il faudrait à cet effet élaborer des directives, instaurer des services ou nommer des personnes responsables et mettre à disposition les ressources nécessaires. Si des directives, des objectifs et des processus contraignants en matière linguistique pour l'administration dans son ensemble peuvent être perçus comme coercitifs, ils permettent d'un autre côté de mettre un terme à des incertitudes et procurer un certain soulagement au vu de l'absence actuelle de cadre de référence, de structures, de processus et d'interlocuteurs.

²²⁶ À Bienne (cf. chap. 6.3.1) et dans l'administration fédérale (cf. art. 9, al. 1 LLC et art. 6, al. 2 OLang), les employés peuvent travailler dans la langue de leur choix ; cette liberté de langue vaut pour la communication aussi bien orale qu'écrite au sein de l'administration.

La Ville de Bienne est un exemple connu d'une administration bilingue (cf. chap. 6). L'administration fédérale, beaucoup plus grande que la biennoise, connaît de nombreux actes législatifs, structures et processus institutionnels visant l'encouragement et le soutien d'une administration plurilingue²²⁷. Les dispositions légales concernent surtout la représentation appropriée des groupes linguistiques à tous les échelons hiérarchiques, l'usage des langues (interne, externe, oral, écrit, y inclus le règlement des processus de traduction) et les compétences en langues du personnel. Une déléguée fédérale au plurilinguisme et des responsables de la promotion du plurilinguisme dans les unités administratives, des échanges réguliers entre eux, un rapport annuel sur la gestion du personnel et des évaluations quadriennales garantissent un monitoring et une sensibilisation durables par rapport à la thématique des langues. L'Office fédéral du personnel est en outre chargé d'élaborer et de mettre en œuvre des directives correspondantes pour le recrutement ainsi que pour la formation et la formation continue en langues du personnel. Les nombreux et volumineux travaux de traduction sont effectués soit par les services linguistiques centraux de la Chancellerie fédérale, soit par les services de traduction des départements et en partie des offices.

La reconnaissance de l'allemand comme langue officielle de Fribourg ne devrait avoir que des effets de faible portée dans le domaine des écoles²²⁸. En effet, comme nous l'avons exposé au chapitre 5.6, le système scolaire fribourgeois fonctionne déjà dans les deux langues. En outre, les bases légales pour la promotion de modèles d'enseignement bilingues sont en place et les instances politiques et administratives multiplient les efforts pour les mettre en œuvre. Pour les écoles, la reconnaissance officielle du bilinguisme aurait donc plutôt valeur de signal ; elle donnerait plus de poids à la revendication d'une mise à profit du potentiel du bilinguisme et de l'introduction de formes d'enseignement bilingues à l'école obligatoire.

9.2 Aspects sociolinguistiques, culturels et économiques

9.2.1 Aspects sociolinguistiques et culturels

Un bilinguisme vécu – pas seulement par les germanophones

Comme il ressort de la revue de la littérature et des entretiens, la communication en deux langues est plutôt rare à Fribourg, contrairement à ce qui est le cas à Bienne (cf. chap. 6.7) : là, les conversations se déroulent couramment tant en (suisse-)allemand qu'en français, tandis qu'à Fribourg les germanophones s'adaptent généralement à la langue de leur interlocuteur francophone. La plupart des francophones en attestent ; lors des entretiens, ils ont souligné (et souvent admiré) les excellentes compétences en français des Suisses-allemands fribourgeois. Dans le même temps, les francophones notent, parfois en s'en plaignant, que faute de pouvoir utiliser l'allemand, ils perdent leurs acquis dans cette langue. Un des avantages de la reconnaissance officielle du bilinguisme serait que les francophones aient plus souvent l'occasion de parler la langue allemande (ou du moins de l'entendre et de la lire). Étant donné qu'à Fribourg, contrairement à Bienne, le suisse-allemand est moins bien accepté, l'utilisation de l'allemand standard comme langue de communication avec les autorités devrait être garantie dans un règlement sur les langues officielles (de manière analogue à la législation fédérale sur les langues, cf. art. 5, al. 2, LLC). Cela n'exclut pas que les germanophones puissent s'exprimer en suisse-allemand en présence de personnes qui le savent ou le comprennent, ni que l'acquisition de compétences réceptives dans cette langue soit encouragée. Cependant, comme le prévoit également la Confédération dans ses instructions

²²⁷ Plus in : Coray et al. 2015.

²²⁸ Cf. le rapport du Service juridique de la Ville de Fribourg, plus spécialement le chap. 6.

concernant la promotion du plurilinguisme, publiées en 2014, la règle devrait être la suivante : « En présence de personnes ne comprenant pas le dialecte, les employés s'expriment dans la langue officielle dans sa forme standard. »²²⁹

De la sorte, les germanophones ne seraient plus les seuls à profiter de l'immersion dans une autre langue. Les francophones auraient eux aussi plus de possibilités d'utiliser leurs connaissances de l'allemand et de les améliorer s'ils le souhaitent – étant entendu que, théoriquement, on peut très bien vivre monolingue dans une ville officiellement bilingue (cf. ci-après). Le « bilinguisme vécu » tant vanté ne devrait ainsi plus être porté par la seule minorité germanophone, du moins dans un contexte institutionnel comme p. ex. l'administration communale. Il est difficile de dire à quel point l'application du « bilinguisme vécu » à l'administration se répercuterait sur d'autres secteurs de la vie quotidienne. Malgré le déséquilibre des langues plus grand à Fribourg qu'à Bienne (et plus marqué encore dans les services administratifs qu'au sein de la population, cf. chap. 5.4.1), l'officialisation du bilinguisme donnerait plus de poids et de présence à la langue allemande, ce qui encouragerait son apprentissage.

Enrayer le recul de l'allemand, être à la hauteur de la réputation de « ville bilingue » et le paradoxe du bilinguisme institutionnel

Il est probable que la situation actuelle à Fribourg favorise l'assimilation à la langue majoritaire. Le constant recul de l'allemand peut être interprété dans ce sens (cf. chap. 5.1, statistique des langues). La reconnaissance de l'allemand comme langue officielle pourrait renforcer sa place dans la ville et ainsi contribuer à enrayer son recul et à réduire le potentiel de conflits qui en résulte.

Outre-Sarine, Fribourg a une réputation de ville bilingue. Mais les Suisses alémaniques qui viennent s'y établir doivent déchanter : sans solides connaissances de la langue de Molière, il est difficile d'y faire son chemin. Les choses changeraient – du moins en ce qui concerne la communication avec l'administration – si la ville était officiellement bilingue, puisqu'elle devrait alors offrir tous ses services dans les deux langues. En revanche, l'incitation, pour les germanophones, à acquérir de bonnes connaissances de la langue française, par obligation ou motivation personnelle, en pâtirait (tout du moins en ce qui concerne les citoyens « ordinaires », moins en ce qui concerne les employés de l'administration).

Le bilinguisme institutionnel n'entraîne par conséquent pas automatiquement le bilinguisme individuel. Les changements institutionnels influent certes sur les individus, mais pas toujours de manière unilinéaire. Au contraire, une administration bilingue pourrait avoir pour effet, paradoxalement, de rendre moins pressante l'obligation de connaître la deuxième langue²³⁰. À Fribourg, comme nous l'avons dit plus haut, ce paradoxe concernerait tout particulièrement les germanophones. Au sein de l'administration, en revanche, l'officialisation d'un bilinguisme conférant le libre choix de la langue de travail (français ou allemand) obligerait tous les employés à justifier de compétences au moins réceptives dans la langue partenaire.

Crainte d'une germanisation et de revendications accrues de la part des germanophones

Les arguments ci-dessus, qui présentent le bilinguisme officiel comme un enrichissement potentiel pour les deux communautés linguistiques, sont réfutés par ceux pour qui cette perspective représente un risque pour un vivre-ensemble en bonne harmonie : la pression à

²²⁹ Cf. ch. 22 des instructions : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/6407.pdf> [16.4.2018].

²³⁰ Concernant le bilinguisme institutionnel en vigueur à Bienne, Elmiger (2005 : 21) observe un « principe de protection du monolinguisme » : ni le bilinguisme de l'administration, ni le « double monolinguisme scolaire » (enseignement soit en français, soit en allemand) n'auraient pour finalité un bilinguisme individuel.

l'assimilation linguistique faiblissant, l'usage de la langue allemande pourrait se développer au point de réveiller auprès des francophones – minoritaires au plan national – la crainte d'une germanisation. La population germanophone pourrait également s'accroître si le bilinguisme devenu officiel rendait, comme souhaité, Fribourg plus attrayante en tant que place économique. Les habitants arrivant dans le sillage d'entreprises germanophones seraient peu enclins à s'assimiler linguistiquement, ce qui mettrait la langue française sous pression. Pour les personnes critiques ou sceptiques par rapport à la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle, la ville de Fribourg fait partie de la Suisse romande et est par conséquent francophone ; elle abrite une faible minorité germanophone qui doit certes être respectée, mais sans que cela implique une mise sur un pied d'égalité de l'allemand et du français. Loin d'être bénéfique, la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle compromettrait à leur avis l'équilibre actuel²³¹. Cela aiguiserait la sensibilité de la minorité germanophone, qui redoublerait de vigilance pour repérer et dénoncer toutes formes de discriminations et qui deviendrait plus revendicatrice. Comme l'ont fait remarquer nos interlocuteurs biennois, reconnaître officiellement la langue de la minorité n'est pas faire une concession à cette dernière, mais établir un droit légal – un droit qui peut être défendu, au risque de frictions et de querelles juridiques.

Importance culturelle

Les productions en langue allemande ont une place attirée dans la vie culturelle de la ville de Fribourg. Elles bénéficient d'aides de la Ville, de l'agglomération et du canton, attribuées tout comme aux autres productions culturelles principalement en fonction de leur qualité et non en raison de la langue. On veille toutefois particulièrement, aujourd'hui déjà, à encourager la culture germanophone et le bilinguisme. Cet objectif est d'ailleurs explicitement mentionné dans le nouveau plan d'action culturel de la ville et de la région de Fribourg (cf. chap. 5.8).

Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu de penser que l'officialisation de la langue allemande aurait une grande influence sur la vie culturelle de Fribourg. Il est possible que la présence accrue de l'allemand et son encouragement incitent à proposer davantage de productions dans les deux langues. Celles-ci pourraient rayonner au-delà des frontières et contribuer ainsi à mieux faire connaître Fribourg comme ville bilingue et à renforcer son positionnement. De l'avis d'une personne interrogée, les institutions culturelles sont plus avancées en matière de bilinguisme vécu que l'administration communale, mais il importerait de les aider financièrement (notamment pour les traductions).

9.2.2 Aspects économiques

La reconnaissance de l'allemand comme langue officielle présenterait tant des avantages que des désavantages pour le secteur économique. Du côté des avantages, les personnes interrogées mentionnent en premier lieu des aspects de stratégie commerciale, dont les effets positifs seraient toutefois difficiles à quantifier. La couleur politique « bilingue » de la ville donnerait en outre un signal fort dans le domaine de la promotion économique et touristique et permettrait de faire un marketing convaincant de la ville et du site. La ville de Fribourg pourrait, comme Bienne, faire du bilinguisme un argument publicitaire, un « label », et se positionner mieux encore, aux plans géographique et linguistique, comme ville de ponts entre Berne et Lausanne. Pour les entreprises à la recherche d'un lieu d'implantation, le bilinguisme officiel de Fribourg pourrait être un critère de choix déterminant, dès lors qu'on en attend le recrutement plus aisé de main d'œuvre sachant deux ou plusieurs langues et la disponibilité de documents officiels en français et en allemand. Cependant, il n'est pas possible d'établir avec

²³¹ Cf. le concept de cohabitation mentionné au chap. 5.7, selon lequel les germanophones et les francophones forment à Fribourg un « partenariat » inégal, mais complémentaire et stable (Berthele 2015).

précision pour combien d'entreprises le bilinguisme serait effectivement un critère important, ou du moins un critère complémentaire, dans la décision de s'installer à Fribourg (par rapport aux autres critères généralement décisifs que sont la situation géographique, les transports, l'offre de terrain à construire et les prix, le taux d'imposition fiscale, les écoles et l'offre culturelle). À Bienne, on suppose que le bilinguisme de la ville, autrement dit les services et les offres de formation bilingues ainsi que le plus grand potentiel de recrutement bilingue que l'on y associe, a incité nombre d'entreprises mais aussi quelques offices fédéraux à s'y installer. Selon une estimation prudente, l'argument du bilinguisme aurait généré quelque 1600 à 2000 places de travail (cf. chap. 6.8).

La reconnaissance de deux langues officielles suscite parfois aussi l'espoir d'une progression du plurilinguisme non seulement au niveau institutionnel mais également au niveau individuel (une corrélation qui ne s'avère pas forcément, cf. chap. 9.2.1), avec l'amélioration concomitante des perspectives professionnelles et du salaire. Le plurilinguisme individuel pourrait profiter tout spécialement de l'introduction de classes bilingues dans les écoles primaires et secondaires. Certains rêvent même du développement à Fribourg d'une *Language Valley* en lieu et place du *Röstigraben*²³². Les employés de la Ville interrogés attendent d'une administration communale bilingue, d'une part, des occasions plus fréquentes d'utiliser et d'améliorer leurs compétences linguistiques et, d'autre part, un gain d'ouverture, de flexibilité et de créativité.

Mentionnons comme autre avantage économique du bilinguisme officiel, la possibilité de demander au canton une aide financière plus élevée pour la promotion de projets bilingues (interrégionaux), comme c'est le cas à Bienne. En 2016, l'État de Fribourg a reçu une subvention fédérale de 436 500 francs (en 2017, 250 000 fr.) au titre du soutien aux cantons plurilingues (art. 21 LLC ; art. 17 OLang)²³³.

Du côté des désavantages, on évoque régulièrement les coûts supplémentaires considérables liés au bilinguisme officiel. Rappelons à ce propos que le Conseil communal de Morat avait refusé d'accorder à la ville le statut officiel de ville bilingue – c'était dans les années 1990 – en arguant de la forte augmentation des coûts administratifs que cela entraînerait (cf. Liberté 20.1.1995, d'après Werlen 2000 : 194). À Bienne, au dire d'une personne interrogée, les coûts administratifs du bilinguisme font chaque année l'objet de critiques et de remises en question lors des discussions budgétaires. Comme nous l'avons exposé plus haut (cf. chap. 6.9), il est toutefois difficile de chiffrer ces coûts avec précision et de manière fiable. Un calcul plus précis n'est d'ailleurs pas établi non plus pour des motifs politiques, pour éviter que la minorité linguistique se sente « coupable » de coûter autant à la collectivité. Sur la base des expériences faites à Bienne et des informations fournies par l'administration communale de Fribourg, il faudrait s'attendre à une hausse des dépenses suivantes, plus spécialement dans l'administration centrale mais aussi dans les domaines scolaire et culturel :

- charges de personnel plus élevées (besoin d'effectifs plus nombreux maniant les deux langues, processus de recrutement plus chers, soutien à des cours de langues, etc.) ;
- frais de traduction plus élevés (pourcentages de poste supplémentaires pour travaux de traduction, infrastructures et/ou coûts supplémentaires pour traductions externes) ;
- frais de publication plus élevés (davantage de publications dans les deux langues) ;

²³² Cf. Bernhard Altermatt in FN 27.3.2017 : http://fribourg.ch/wp-content/uploads/Pages-de-FN_2017-03-27_77.pdf [10.1.2018].

²³³ Plus sur les projets soutenus par le Service cantonal de la culture : http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=12631 et http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=15829 [10.1.2018].

- plus grand investissement en temps lié au travail dans deux langues (lectures, travaux rédactionnels, traductions spontanées, contrôle des traductions, assurance de la compréhension réciproque, etc.) ;
- dépenses supplémentaires (uniques) pour assurer la visibilité publique du bilinguisme (noms de rues et d'édifices, logo, en-têtes de lettres, etc.) ;
- dépenses supplémentaires pour promouvoir l'allemand et le bilinguisme à l'école obligatoire ;
- coûts additionnels pour promouvoir le bilinguisme dans l'offre culturelle de la ville.

À Bienne, les dépenses supplémentaires occasionnées par le bilinguisme ont été estimées à quelque 5 à 7 millions de francs par année, mais sans justificatifs à l'appui, hormis ceux des salaires et de l'infrastructure en lien avec la traduction (cf. chap. 6.9). Pour calculer les gains et les pertes monétaires effectifs du bilinguisme officiel, il faudrait élaborer un modèle économique intégrant tous les facteurs pertinents. Il pourrait cependant s'avérer très difficile, si ce n'est impossible, d'établir p. ex. dans quelle mesure le bilinguisme officiel est réellement un critère déterminant pour une entreprise qui cherche un site pour y établir son siège ou une succursale (dans de nombreux cas, la seule réputation de « ville bilingue » pourrait suffire), ni combien d'emplois et de recettes fiscales seraient ainsi générés. On ne sait pas non plus pour quelles autres personnes physiques (et contribuables) le bilinguisme officiel de la ville serait un motif d'y élire domicile. Pas de chiffres précis non plus concernant les gains sociaux et culturels du bilinguisme et concernant les coûts supportés par les pouvoirs publics pour la mise à disposition d'offres et de services éducatifs et culturels dans les deux langues²³⁴.

Au chapitre du bilinguisme officiel et de l'économie, il faut encore noter le rôle de plus en plus important de l'anglais – une évolution perceptible également à Fribourg, comme le remarquent certaines personnes interviewées. Selon une enquête quantitative menée en 2004, l'allemand est encore plus souvent utilisé que l'anglais dans les PME en Suisse romande et italienne, alors que dans les grandes entreprises, c'est le contraire (Andres et al. 2005). Les entreprises actives au niveau international surtout feraient donc état d'un besoin de compétences en anglais plutôt qu'en allemand.

Retenons pour conclure que la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle impliquerait d'importants changements, surtout dans l'administration. Les employés devraient satisfaire à des exigences linguistiques plus élevées et de nombreux services actuellement unilingues être fournis dans les deux langues. Le cas échéant, il conviendrait de planifier et de préparer ces changements avec grand soin. Il faudrait également prévoir les ressources nécessaires (personnel, temps, moyens financiers) et formaliser et institutionnaliser les processus correspondants.

²³⁴ L'économiste François Grin a tenté de quantifier les gains du plurilinguisme (individuel) en Suisse. Il est arrivé à la conclusion que les compétences en langues de la population contribuaient pour environ 10 % au PIB national (cf. http://www.nfp56.ch/d_portraet_resultate.cfm?Projects.Command=resultate&pid=18 [10.1.2018], y inclus d'autres données bibliographiques). Cette quantification se rapporte aux compétences linguistiques individuelles et ne peut donc être transposée telle quelle au plurilinguisme institutionnel dont il est question dans le présent rapport.

V ALTERNATIVE À L'ALLEMAND COMME LANGUE OFFICIELLE

Après la présentation des deux scénarios « statu quo » (cf. chap. 5, description de la situation actuelle) et « reconnaissance de l'allemand comme langue officielle » (cf. chap. 9, exposé des conditions et des effets possibles de cette mesure), le chapitre 10 esquisse une voie médiane. Privilégiée par la majorité des personnes interviewées, cette voie consiste à renforcer la position de l'allemand, non par sa reconnaissance comme langue officielle mais par diverses mesures de soutien. Elle implique la résolution des problèmes diagnostiqués, l'intensification des mesures d'encouragement actuelles et l'adoption de nouvelles mesures. La voie médiane pourrait d'ailleurs être suivie de toute façon, que Fribourg veuille reconnaître ou non l'allemand comme langue officielle. Elle pourrait également être conçue comme la première étape du processus de reconnaissance officielle de l'allemand si tel était, en définitive, l'objectif politique à moyen ou à long terme. Le cas échéant, ledit processus serait bien préparé et susciterait moins de peurs au moment du passage de cet objet par les urnes.

Cette marche à suivre prudente a été prônée en particulier par les personnes interviewées de la Ville de Bienne. Elles ont insisté à plusieurs reprises sur le fait qu'un ancrage du bilinguisme institutionnel au niveau législatif n'était possible que si le bilinguisme fonctionnait déjà dans la pratique. Autrement dit, que le bilinguisme ne devait pas être imposé d'en haut, car la pression politique pourrait s'avérer dans ce cas contre-productive. De l'avis de ces personnes, il est capital que la majeure partie de la population (et donc aussi et surtout la majorité linguistique, voir aussi chap. 4.2) adhère à la démarche. Sans compter que le « changement culturel » consécutif (aussi au sein de l'administration) prend beaucoup de temps.

Il importe donc d'éviter qu'un fossé démesuré se creuse entre le statut juridique des langues et les pratiques linguistiques vécues et réalisables. Preuves à l'appui dans d'autres contextes, l'égalité *de iure* de deux langues ou plus, si elle s'écarte par trop de l'usage courant, aboutit à une situation où le statut juridique n'est plus pris au sérieux, ce qui peut être source de frustrations et de tensions supplémentaires²³⁵.

10 Autres mesures de promotion de l'allemand

Dans ce chapitre, nous entrons plus en détail sur cette voie médiane, sur les problèmes diagnostiqués à Fribourg, dans son administration surtout (chap. 10.1), et sur des mesures d'optimisation concrètes (chap. 10.2 et 10.3). Nous nous appuyons à cet effet sur nos recherches et interviews à Fribourg et Bienne, sur nos travaux antérieurs dans d'autres institutions plurilingues (surtout dans l'administration fédérale) ainsi que sur la littérature spécialisée.

10.1 Points faibles dans l'administration

Retenons d'emblée que l'administration de la Ville de Fribourg, autant que nous puissions en juger, fonctionne très bien, que les germanophones ne font l'objet d'aucune discrimination (consciente), que l'on s'efforce au contraire de respecter les germanophones (et allophones) et

²³⁵ Cf. p. ex. Walsh (2012) concernant les problèmes survenus lors de l'introduction de l'irlandais comme langue officielle, au vu du faible nombre de fonctionnaires de langue irlandaise. Cf. p. ex. Juliane House sur l'idée « inepte et hypocrite » et l'idéologie politiquement correcte de l'égalité des langues et du plurilinguisme dans l'UE, où la traduction dans toutes les langues de l'UE est comprise comme l'expression de l'égalité, alors que les fonctionnaires préfèrent souvent s'en tenir aux versions originales anglaise ou française jugées plus dignes de foi (in : Guardian Unlimited 19.4.2001, <https://www.theguardian.com/education/2001/apr/19/languages.highereducation> [10.1.2018]). Cf. p. ex. Coray et al. (2015 : 204f.) sur « l'illusion d'égalité » pour l'italien dans l'administration fédérale.

de fournir autant que possible des services de qualité. L'analyse de la situation actuelle et des pratiques bien rodées en attestent (cf. chap. 5.4). Les « problèmes » décrits ci-après doivent être relativisés en conséquence. Il s'agit de problèmes linguistiques concrets à résoudre par le personnel d'une administration qui, au dire des personnes interviewées, pratique un « bilinguisme pragmatique ». Quelques-uns de ces problèmes pourraient s'expliquer, d'ailleurs, par le fait que l'administration communale se trouve actuellement dans une phase de transition, passant d'une institution principalement francophone (insistant sur le français comme seule langue officielle) à une institution travaillant de plus en plus en français et en allemand, mais (encore) sans réglementations contraignantes, ni allocation de ressources.

Lesdits problèmes ont été évoqués dans le cadre des discussions de groupe avec des employés de la Ville. En effet, seule l'identification de problèmes concrets, perçus et vécus par les intéressés permettra de concevoir des mesures d'optimisation opportunes (cf. chap. 10.2).

10.1.1 Manque de compétences en allemand

De nombreux participants rapportent un manque de compétences en allemand dans l'équipe ou dans le service, certains relèvent ce manque aussi au niveau des fonctions dirigeantes. L'allemand est un problème principalement dans les domaines formels (commercial, juridique et technique), et surtout à l'écrit (correspondance). À l'oral par contre, affirme-t-on à plusieurs reprises, la personne qui demande une information en allemand la reçoit en allemand. Les connaissances insuffisantes de la langue de Goethe, principalement à l'écrit, recèleraient le risque d'une sur-sollicitation des quelques germanophones et bilingues de service. Au secrétariat en particulier, on en arriverait de temps à autre à l'extrême limite des capacités. Les secrétaires bilingues seraient des « perles rares » et la recherche de collaborateurs maniant les deux langues resterait souvent sans succès. Cette difficulté de recruter des personnes ayant de très bonnes connaissances du français et de l'allemand a été mise en exergue à plusieurs reprises. Les bilingues préféreraient travailler à Berne pour diverses raisons, à commencer par des salaires plus élevés, de meilleures perspectives professionnelles et, potentiellement, une meilleure mise à profit de leurs compétences linguistiques.

10.1.2 Problèmes de traduction

Le thème de la traduction interpelle de nombreux employés. Il semble que la traduction soulève des problèmes d'ordre matériel, structurel et temporel. Il n'existe pas de consignes claires sur ce qui doit être traduit et ce qui ne doit pas l'être. Selon plusieurs témoignages, bon nombre de traductions sont à mettre sur le compte de l'initiative personnelle d'employés sensibles aux langues et/ou de pratiques éprouvées (dans un cas même, contre l'ordre explicite des supérieurs de répondre uniquement en français). Chronophages, des traductions ne sont faites en règle générale que si elles sont absolument nécessaires et que les destinataires n'en attendent pas moins du fait de l'usage établi (cf. aussi chap. 5.4.2).

Les participants ont relevé que l'attribution de mandats à des traducteurs externes via le Secrétariat de Ville prend du temps, et que les textes traduits devaient encore être revus et corrigés à l'interne (terminologie spécialisée). Pour certains, la traduction est un processus laborieux, qui se solde par des retards et des réclamations. S'agissant d'un permis de construire, par exemple, on a d'ailleurs posé la question rhétorique de savoir si la rapidité de la prestation n'était pas plus importante que le respect du bilinguisme. De nombreux participants rapportent que les petits textes sont souvent traduits à l'interne, au besoin avec l'aide de collègues germanophones. Au Service des écoles, où la communication en allemand

avec les parents germanophones est une évidence, un processus de traduction et correction bien rodé s'est mis en place au fil du temps.

10.1.3 Pondération de compétences professionnelles-techniques et linguistiques

Globalement, les employés de la Ville estiment que les compétences professionnelles-techniques sont plus importantes que les compétences linguistiques. Pour preuve aussi, le fait que des formations continues professionnelles sont davantage encouragées par les supérieurs que des cours de langue. Pour les collaborateurs spécialisés, la compétence d'accomplir les tâches techniques prime les capacités rédactionnelles en allemand. Dans cet ordre d'idées, on est d'avis que la recherche de personnel qualifié ne doit pas être restreinte inutilement par des exigences linguistiques trop élevées. Les compétences en langues pourraient être un critère complémentaire dans le processus de sélection, certes, mais seulement pour départager des candidats ayant les mêmes qualifications.

On relève, d'un autre côté, que la question des compétences linguistiques (bilinguisme) est parfois négligée dans le recrutement. Quelques bilingues rapportent que lors de leur entretien d'embauche, mené entièrement en français, ils n'avaient pas été questionnés et encore moins testés quant à leurs connaissances de l'allemand alors que celles-ci étaient exigées dans la mise au concours du poste et que, contre toute attente, ils travaillaient aujourd'hui dans un des milieux les plus francophones qu'ils eussent connu.

10.1.4 Intégration de germanophones dans une administration francophone

Dans les groupes de discussion, la collaboration entre germanophones et francophones a été qualifiée de bonne et l'existence d'un « fossé des langues » démentie. On explique cela surtout par le fait que les collègues germanophones savent tous très bien le français et qu'ils s'adaptent (doivent s'adapter), car les séances, les entretiens, etc., se déroulent en français. Or, cette adaptation linguistique n'est pas aussi facile pour tous. Au dire de quelques participants, il est arrivé que des germanophones donnent leur congé faute de pouvoir s'intégrer dans une équipe francophone.

10.1.5 Demande d'autres langues

Des participants ont affirmé à plusieurs reprises que le nombre élevé, en ville de Fribourg, de locuteurs d'une autre langue principale que le français et l'allemand, à commencer par les personnes de langue portugaise, italienne ou espagnole, méritaient peut-être plus d'attention que les germanophones qui savent généralement très bien le français. Dans quelques fonctions, surtout dans le domaine scolaire et aux guichets des services publics, le besoin de ces langues est couvert. Selon les valeurs politiques défendues, certains trouvent le débat sur le bilinguisme français-allemand obsolète au vu de l'actuel multilinguisme ambiant. D'autres au contraire l'estiment nécessaire pour empêcher que Fribourg soit perçue non plus comme une ville bilingue français-allemand, mais p. ex. comme une ville bilingue français-portugais. On relève encore que l'anglais est aujourd'hui presque plus présent que l'allemand.

10.2 Propositions de mesures concrètes d'optimisation dans l'administration

Les discussions de groupe avec les employés de la Ville ont livré des indications concrètes sur les mesures déjà prises pour renforcer la position de l'allemand dans l'administration, ou celles qui pourraient l'être à l'avenir.

10.2.1 *État des lieux*

Des participants ont proposé un état des lieux ciblé des compétences en allemand nécessaires et actuellement disponibles dans les équipes et les services. Cela permettrait d'identifier les déficits et de combler les lacunes (par l'embauche de collaborateurs supplémentaires sachant très bien l'allemand et par une offre de formations continues en langues, voir plus bas). On ne souhaite pas que tous les employés, aussi ceux qui n'ont pas de contacts avec l'extérieur, soient obligés de mieux savoir l'allemand.

Un tel état des lieux des compétences en allemand déjà disponibles dans l'administration serait utile aussi pour prouver à ceux qui en douteraient que les employés ayant de (très) bonnes connaissances d'allemand sont plus nombreux qu'on ne le pense. Simplement, vu l'habitude prise de communiquer en français dans l'administration, ces employés n'ont pas l'occasion d'utiliser leurs connaissances d'allemand ni de les mettre à profit, de sorte que mêmes leurs collègues et leurs supérieurs n'en savent rien²³⁶.

10.2.2 *Recrutement du personnel*

Comme nous l'avons mentionné au chap. 10.1.1, plusieurs participants ont relevé le manque de collaborateurs ayant un bon à très bon niveau d'allemand, également à l'écrit, surtout dans les domaines administratif et du secrétariat. Ils souhaitent que l'on déploie davantage d'efforts pour recruter des personnes germanophones et/ou « réellement » bilingues pour les postes en question. Ce vœu a été émis également pour des postes clés, notamment des postes de cadres supérieurs et de responsables de la communication. Cependant, concernant la définition des compétences linguistiques demandées, il ne faudrait pas poser des exigences trop élevées qui ne seraient pas utilisées dans la pratique. Quelques personnes interviewées nourrissent l'espoir qu'un contexte de travail plus fortement bilingue augmente l'attrait d'un poste dans l'administration de la Ville de Fribourg aussi pour les bilingues.

Quelques participants proposent de fixer un quota déterminé de germanophones comme valeur cible. À Bienne, des directives dans ce sens sont actuellement à l'étude. On s'y soucie également du petit nombre d'apprentis de la minorité linguistique, un problème que l'administration communale fribourgeoise devrait elle aussi aborder.

Pour ce qui est de mesures concrètes susceptibles de relever le nombre de candidats et d'employés de minorités linguistiques, l'administration communale pourrait s'inspirer des directives, des guides et des pratiques de l'administration fédérale qui s'engage depuis plusieurs décennies déjà en faveur d'une représentation appropriée des communautés linguistiques nationales et qui vise une administration plurilingue à tous les échelons hiérarchiques (cf. Coray et al. 2015).

²³⁶ Une enquête est en cours dans l'administration fédérale sur les compétences linguistiques de tous les employés (auto-évaluation). Cette enquête se heurte à la résistance de certains employés qui évoquent le manque de fiabilité des résultats d'auto-évaluations et qui s'interrogent sur la finalité de l'exercice. Voir à ce propos l'annonce de cette enquête dans le Rapport d'évaluation sur la politique du plurilinguisme de la Confédération de 2015 : <https://biblio.parlament.ch/e-docs/380457.pdf> (p. 21) ; plus à ce sujet p. ex. in : Le Temps 1.3.2016, <https://www.letemps.ch/suisse/2016/03/01/ueli-maurer-terrain-plurilinguisme>, et dans le Tages-Anzeiger 19.4.2017, <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Bund-bringt-Angestellte-an-die-Sprachgrenze/story/28039771#mostPopularComment> [tous consultés le 10.1.2018]).

10.2.3 Promotion des compétences en allemand, rôle de modèle de la direction

Pour le clarifier d'emblée, les propositions de promotion de l'allemand n'ont pas pour but de faire des employés de la commune de « parfaits bilingues ». Des compétences pragmatiques et fonctionnelles suffisent dans la plupart des cas. Savoir manier la plume en allemand n'est nécessaire que pour certains postes, et des connaissances réceptives de suisse-allemand peuvent faciliter la cohabitation linguistique. Les souhaits exprimés par des employés à ce sujet : le maintien, en partie aussi l'amélioration, des connaissances d'allemand et des occasions plus nombreuses de les mettre à pratique, la mise en place de conditions qui permettent aux germanophones de communiquer en allemand et de se faire comprendre dans leur langue, et un bon service en allemand aux citoyens germanophones de Fribourg.

Les groupes de discussion ont décrit des pratiques déjà en usage pour promouvoir l'allemand dans le travail quotidien et suggéré d'autres mesures, notamment de formation :

- introduire une journée par semaine où tous parlent uniquement l'allemand ;
- tenir en allemand une séance sur cinq ;
- insister pour que les germanophones parlent allemand dans l'équipe (év. le suisse-allemand dans des situations informelles) ;
- non seulement encourager les employés à prendre des cours d'allemand, mais les soutenir activement en leur accordant du temps libre et/ou une aide financière²³⁷ ;
- organiser des cours d'allemand pour le département/le service ;
- former des tandems à l'interne (pour garantir l'apprentissage du vocabulaire important pour l'administration communale).

Plusieurs participants ont évoqué le rôle de modèle des cadres. On attend d'eux qu'ils fassent des efforts pour améliorer leur allemand et pour communiquer de temps à autre dans cette langue. On s'est félicité à plusieurs reprises du fait que le Conseil communal communique aujourd'hui plus souvent en allemand (p. ex. mots de bienvenue en allemand lors d'une manifestation interne), ce qui est perçu comme une marque d'estime à l'égard de l'allemand et des germanophones.

La brochure « *Zweisprachigkeit in Unternehmen. Erfolgsmassnahmen – Le bilinguisme en entreprise. Bonnes pratiques* », que le Forum du bilinguisme vient de rééditer, souligne l'importance de ce rôle de modèle des fonctions supérieures et dirigeantes. Citons la cinquième des 35 mesures proposées : « La direction et les cadres supérieurs donnent l'exemple en matière de bilinguisme », ils « s'adressent aux collaborateurs/trices dans leur langue (français ou allemand) » et « alternent les langues en présence de plusieurs collaborateurs/trices de langues différentes ». Cette mesure est considérée comme facile à mettre en œuvre²³⁸.

10.2.4 Traduire davantage de documents et optimiser le processus de traduction

Combien de textes et quels types de textes faut-il traduire ? À cette question de principe s'ajoutent celle du déroulement et de l'institutionnalisation des processus de traduction ainsi

²³⁷ Voir à ce propos le programme de formation continue de l'État de Fribourg, qui propose des cours d'allemand (A1–B2) et de communication (aussi sur le thème du bilinguisme) ouverts également aux employés de la Ville : <http://www.fr.ch/form/de/pub/weiterbildung/programm.htm> [10.1.2018].

²³⁸ Cf. p. 10 in : <https://www.bilinguisme.ch/Label-du-bilinguisme/Recueil-des-bonnes-pratiques> [10.1.2018]. – Voir également le projet de recherche du « Zentrum für Demokratie » (Aarau), mandaté par le CSP, « Hauts cadres et plurilinguisme dans l'administration fédérale », qui traite du rôle important des cadres supérieurs dans la mise en œuvre des objectifs de la Confédération en matière linguistique dans l'administration : <http://www.zentrum-mehrsprachigkeit.ch/fr/content/hauts-cadres-et-plurilinguisme-dans-ladministration-federale> [10.1.2018].

que celle de l'offre individuelle spontanée de services de traduction. Plusieurs propositions ont été faites à ce sujet dans les discussions de groupe et les interviews. Les avis sont partagés sur la question du volume des documents à traduire. Certains estiment qu'il ne faut pas sur-solliciter les germanophones de service et donner à traduire en allemand uniquement les documents les plus importants. Faire tout traduire serait à leur avis exagéré au vu de la faible proportion de germanophones en ville. Pour d'autres en revanche, il est important que tous les textes destinés au public et tous les règlements soient disponibles aussi en allemand.

Mesures d'amélioration proposées :

- à chaque révision d'un règlement ou d'une loi, traduire ces textes en allemand (comme cela se fait déjà en partie aujourd'hui) ;
- traduire en allemand un plus grand nombre/tous les documents destinés au public, notamment les communiqués de presse, et publier plus de textes en allemand dans le « 1700 » (bulletin d'information de la Ville de Fribourg) ;
- institutionnaliser une phase de réflexion dans le processus de rédaction pour clarifier si une traduction est nécessaire ou non.

Mesures proposées pour améliorer les processus de traduction et développer des capacités jugées pour l'heure insuffisantes :

- engager davantage de traducteurs externes et/ou
- créer un service de traduction ou un poste de traducteur à l'interne ;
- à l'interne, il serait utile de pouvoir recourir de manière décentralisée à d'autres traducteurs afin d'accélérer les processus et garantir l'emploi de la bonne terminologie.

Pour les petits textes à traduire sur le champ, les employés recourent actuellement à des logiciels d'aide à la traduction (Google Translate), à des collègues germanophones et/ou à des modèles existants.

Mesures d'améliorations proposées :

- reconnaître le travail fourni par des employés régulièrement sollicités pour (aider à) traduire et accorder une décharge correspondante de leur cahier des tâches ;
- mettre à disposition d'autres aides à la traduction (p. ex. glossaires techniques/spécialisés, logiciel Qtranslate, etc.).

10.2.5 Meilleure visibilité du bilinguisme

Pour montrer au public que l'administration communale ne travaille pas seulement en français, quelques personnes interrogées proposent que les employés sachant d'autres langues en fassent mention dans leur signature électronique. Certains appellent de leurs vœux un logo en deux langues pour la ville (voir aussi chap. 5.5.1). Une autre proposition visant à promouvoir l'allemand est d'intégrer la bibliothèque allemande, qui fonctionne actuellement comme une association privée subventionnée par la ville, à l'administration communale (cf. chap. 5.8). L'abonnement pour les deux bibliothèques, la française et l'allemande, est plus cher que l'abonnement pour une seule bibliothèque – cette pratique pourrait être revue.

10.3 Autres mesures dans les domaines école, culture et économie

Le présent rapport traite essentiellement du bilinguisme français-allemand dans l'administration communale. Les propositions visant le renforcement de l'allemand dans d'autres domaines importants sont moins élaborées et moins concrètes.

On attribue généralement à l'école un rôle central dans la promotion des langues. Comme nous l'avons exposé au chap. 5.6, les bases légales existent pour promouvoir des modèles d'enseignement bilingue au niveau de la scolarité obligatoire, et des interventions politiques réclament la rapide mise en œuvre de tels modèles. Au cas où l'allemand deviendrait langue officielle, ce qui nécessiterait forcément un personnel bilingue plus nombreux, ces modèles auraient l'avantage de garantir, déjà, la disponibilité d'un certain effectif de personnel bilingue. En outre, comme l'a annoncé le Conseil communal, il est prévu de mieux exploiter le potentiel des rencontres entre élèves francophones et germanophones et d'encourager davantage les projets d'activités communes (cf. chap. 5.6.3).

Dans le domaine de la culture, la Ville soutient les organisateurs et les événements indépendamment de la langue, mais en veillant toutefois à ce que les productions en langue allemande ne soient pas en reste. La prise en compte de la langue partenaire est encouragée dans tous les projets culturels soutenus, et les organisateurs y sont invités, mais elle n'est pas une condition pour l'octroi de subventions. On pourrait rendre le critère « langue partenaire » plus contraignant en tant que condition d'octroi (p. ex. dans la communication de l'événement) et donner un coup de pouce financier correspondant. Ou encore prévoir une aide spéciale pour des manifestations bilingues, non seulement pour celles qui portent sur la thématique même des langues (p. ex. la « Journée du bilinguisme »), mais aussi pour celles qui intéressent un plus large public (p. ex. modération en deux ou plusieurs langues de manifestations sportives et folkloriques).

Dans le domaine économique, le bilinguisme est volontiers utilisé comme instrument de marketing. Parallèlement, les entreprises établies à Fribourg devraient être encouragées à tenir compte des us et coutumes linguistiques de la place dans leur communication vis-à-vis de l'extérieur. Une communication et une publicité uniquement en français négligent – et peuvent irriter – une partie de la population et de la clientèle potentielle. Toujours est-il que p. ex. les banques et les grands distributeurs comme Migros, Coop ou Manor ne peuvent être soumis à une réglementation sur les langues, en raison de la liberté de commerce (cf. chap. 5.9).

On pourrait faire connaître et/ou distribuer aux entreprises fribourgeoises la brochure du Forum du bilinguisme de Bienne mentionnée plus haut (*Zweisprachigkeit in Unternehmen. Erfolgsmassnahmen – Le bilinguisme en entreprise. Bonnes pratiques*, voir note de bas de page 238), qui donne des idées et des pistes pour soutenir et mettre à profit les compétences linguistiques du personnel et de la clientèle. Ces pistes concernent l'organisation interne, la communication interne et externe, la publicité et le marketing, la formation (continue) du personnel et les moyens de surmonter des problèmes linguistiques. Dans le même ordre d'idées, on pourrait encourager des entreprises fribourgeoises à briguer le label du bilinguisme, une possibilité que peu d'entreprises, institutions et commerces fribourgeois ont saisie à ce jour. Ce label atteste que l'entreprise travaille dans les deux langues et cultive le bilinguisme (cf. chap. 6.4).

10.4 Mise en œuvre

Clarifier sérieusement la question de savoir comment initier, mettre en œuvre, accompagner et évaluer les mesures susmentionnées et d'autres mesures dépasse le cadre de notre mandat. Ce travail relèverait d'ailleurs plutôt des compétences de spécialistes en administration et en gestion organisationnelle. Nous pouvons néanmoins donner une vue d'ensemble de ses principaux éléments en nous fondant, d'une part, sur les résultats de nos études sociolinguistiques et politologiques antérieures dans une administration fédérale plurilingue

qui connaît un appareil régulateur bien développé et des processus institutionnalisés (voir aussi chap. 9.1.3) et, d'autre part, sur les « bonnes pratiques » élaborées par le Forum du bilinguisme, qui proposent aussi des mesures facilement réalisables (cf. chap. 10.2.3).

La Ville ne connaît guère de directives en matière de langues, ni n'a chargé un délégué ou un groupe de travail de s'occuper de cette thématique. La promotion de l'allemand dans l'administration pourrait commencer par là. En effet, pour instaurer et harmoniser les processus linguistiques visés, il faudrait, premièrement, définir des objectifs stratégiques et élaborer des réglementations, des instructions et des lignes directrices pour les réaliser, deuxièmement, désigner un organe responsable pour encadrer le projet et, si désiré, en évaluer les résultats. Il s'agirait en l'occurrence de relever les pratiques éprouvées et les mesures d'optimisation pour l'administration dans son ensemble, de formuler des objectifs communs et de désigner des interlocuteurs et/ou des groupes de travail qui seraient en charge de cette thématique (transversale), non seulement au sein de l'administration, mais aussi vis-à-vis du grand public, du canton, de l'agglomération, des écoles, etc.²³⁹

Les « bonnes pratiques » du Forum concernant le bilinguisme dans les entreprises mentionnent elles aussi en premier lieu des mesures afférentes à l'organisation interne : désignation d'un délégué au bilinguisme dans les grandes entreprises, formation d'une commission pour le bilinguisme dans les plus petites, élaboration d'une charte du bilinguisme et mise à disposition d'outils de travail (p. ex. logiciels dans la langue des collaborateurs).

Il ressort de l'expérience biennoise que l'administration communale joue un rôle de premier plan dans le renforcement de la minorité linguistique d'une ville. Elle est connue des citoyens, qui recourent de temps à autre à ses services. Si elle change d'attitude en matière de langues, la population ne manquera pas de le remarquer. À la fois modèle et moteur, l'administration communale peut donner d'importantes impulsions pour une visibilité et une présence renforcées du bilinguisme à Fribourg. Au cas où le politique prendrait la décision d'aller en direction d'une meilleure prise en compte de l'allemand (que le but final soit la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle ou non), sa mise en œuvre devrait être préparée avec le plus grand soin. Il faudrait nommer des responsables, définir des objectifs stratégiques, arrêter des mesures concrètes, réaliser les processus par étapes et assurer le suivi. Il faudrait encore, et ce n'est pas la moindre des choses, mettre à disposition des ressources suffisantes (moyens financiers et personnel), pour que cette décision ne reste pas lettre morte.

²³⁹ Comme nous l'avons mentionné dans le chap. 9.1.3, une officialisation pourrait aussi avoir des effets négatifs. Elle pourrait bousculer des habitudes et des pratiques qui font leurs preuves depuis de nombreuses années et déstabiliser la situation actuelle. Des normes trop rigides pourraient être perçues comme des contraintes et avoir des effets contre-productifs.

VI CONCLUSION

Le présent rapport montre à l'évidence que le dossier de la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg ne saurait être étudié hors du contexte historique, juridique et sociolinguistique. La longue histoire de la question des langues et les discussions parfois virulentes qu'elle a suscitées, les aspects juridiques complexes du statut légal de l'allemand dans le canton, les districts et la ville de Fribourg, ainsi que la cohabitation *per se* délicate d'une majorité relative avec une minorité relative nous amènent à la conclusion que la prise de toute nouvelle mesure pour améliorer la place de l'allemand dans la ville de Fribourg demande réflexion et doigté.

Des attentes trop élevées doivent être mises en sourdine. Même si l'on attribue à deux langues le même statut légal, leur égalité absolue n'est pas réalisable. En admettant qu'il n'y eut aucune différence culturelle, sociale, démographique ou autre entre les deux, en admettant donc que les deux langues fussent considérées par tous comme étant parfaitement égales, leurs fonctions seraient identiques, et partant, la présence des deux superflue. Des inégalités entre langues produites par le cours de l'histoire peuvent offusquer au nom d'un idéal d'égalité. Elles conduisent cependant, comme démontré dans le présent rapport, à des usages langagiers tout à fait stables et qui ne sont pas forcément monolingues. De par son plurilinguisme « obligé », induit par la situation de Fribourg, la minorité bilingue de la ville profite aussi de certains avantages, notamment sur le marché de l'emploi (recrutement de personnes bilingues ou plurilingues). L'actuelle cohabitation des deux langues à Fribourg, en tant que résultante de développements historiques, n'est certes pas un parangon d'égalité, mais il n'est pas question d'une situation ouvertement discriminatoire, avec des interdits de pratiquer une langue et des processus de sélection favorisant systématiquement la majorité linguistique.

Notre travail de recherche et d'analyse ne nous permet pas de donner une réponse probante à la question de savoir si la mise sur un pied d'égalité légale de la minorité germanophone mettrait un terme à la longue lutte des langues ou si, au contraire, elle attiserait les tensions et la peur d'une germanisation. Avec la reconnaissance nationale et internationale de la valeur du bilinguisme et du plurilinguisme d'une part, l'évolution statistique qui montre un recul de l'allemand à Fribourg, d'autre part, il semblerait que la majorité francophone soit aujourd'hui mieux disposée à l'idée d'une promotion de l'allemand dans sa ville. Dans l'administration communale également, on note des efforts en faveur de l'allemand. Au fil du temps, des pratiques et des mesures éprouvées ont vu le jour. Cependant, comme les directives et les réglementations en matière de langues sont peu nombreuses et les ressources (financières et en personnel) limitées, les efforts dépendent souvent de l'initiative et de l'engagement d'employés sensibles aux langues et ayant des compétences linguistiques. Il conviendrait de mieux reconnaître ces efforts et de les soutenir au niveau institutionnel.

Sous quelle forme faudrait-il, le cas échéant, soutenir, cultiver et accompagner le processus de promotion de l'allemand et du bilinguisme ? Qui devrait être responsable de quoi ? Dans quelle mesure ledit processus devrait-il être formalisé et évalué ? Le rapport ne permet pas non plus de répondre de manière concluante à ces questions. Il place la thématique dans un large contexte, présente les pratiques d'autres cantons et villes plurilingues et dresse un bilan scientifiquement étayé de la situation actuelle dans l'administration communale fribourgeoise et, accessoirement, dans les domaines scolaire, culturel et économique. De ce fait, il offre une base solide pour traiter du dossier « allemand, langue officielle ? ».

Figures et tableaux

Figures

Fig. 1 : Évolution de la langue allemande (par rapport au français) dans le canton de Fribourg, le district du Lac, le district de la Sarine et la ville de Fribourg (rapport en % entre l'allemand et le français indiqués comme langues maternelles/principales lors des recensements fédéraux de 1880 à 2000 ; allemand et français forment ensemble 100 %)34	
Fig. 2 : Évolution de la langue maternelle ou principale en ville de Fribourg (données des recensements fédéraux de 1888 à 2000, en %)	35
Fig. 3 : Évolution de la population en ville de Fribourg, selon la langue principale (chiffres absolus, 1970–2000)	36
Fig. 4 : Évolution de la population en ville de Fribourg, selon la langue principale et le statut d'étranger (chiffres absolus 1970–2000)	36
Fig. 5 : Effectif et budget de l'administration communale de Fribourg (2016)	41
Fig. 6 : Langue de diffusion « allemand » ou « français » des employés de l'administration communale, selon leur langue maternelle (2017 ; N=827)	42
Fig. 7 : « Ancien » logo (encore valable actuellement) et projet de nouveau logo proposé en 2013 (refusé par le Conseil général)	52
Fig. 8 : Organismes professionnels d'activités culturelles bilingues ou germanophones soutenus par l'Agglo en 2017	61
Fig. 9 : Prises de position de tous les participants aux discussions de groupe (2017 ; N=26)126	
Fig. 10 : Prises de position des participants francophones aux discussions de groupe (2017 ; N=20)	127
Fig. 11 : Prises de position des participants germanophones aux discussions de groupe (2017 ; N=6)	127

Tableaux

Tableau 1 : Population résidante permanente selon la ou les langue(s) principale(s) en Suisse, 1970–2015 (en %)	11
Tableau 2 : Langues principales dans les cantons plurilingues (en chiffres absolus et en % ; intervalle de confiance en % entre parenthèses), 2015 (possibilité d'indiquer jusqu'à 3 langues principales par personne) (population résidente permanente à partir de 15 ans). 12	
Tableau 3 : Évolution des langues maternelles ou principales en ville de Fribourg (données des recensements fédéraux de 1888 à 2010, en %)	35
Tableau 4 : Habitants de la ville de Fribourg (établissement et séjour), selon la langue de diffusion (2012-2016, en %)	37
Tableau 5 : Habitants de la ville de Fribourg (établissement et séjour), selon la langue maternelle (2012-2016, en %)	37
Tableau 6 : Répartition des langues au sein du Conseil général de la ville de Fribourg (2001–2021)	39
Tableau 7 : Répartition des langues au sein du Conseil communal de la ville de Fribourg (1981–2021)	41
Tableau 8 : Frais de traduction de l'administration communale de Fribourg (2010–2016)	47
Tableau 9 : Dossiers de candidature pour des emplois auprès de la Ville de Fribourg, selon L1 des candidats (chiffres absolus, 2010–2016)	50
Tableau 10 : Langues principales et langues officielles à Bienne (2000 et 2015, en % ; nombre d'habitants, 50'000 et 55'000 env.)	67
Tableau 11 : Langue maternelle des habitants de Sierre (2014-2016, en % ; nombre d'habitants : 16'706 – 16'850 – 16'915).....	76

Abréviations

AVF	Archives de la Ville de Fribourg
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
CO	Cycle d'orientation
CRPF	Communauté Romande du Pays de Fribourg
Cst.	Constitution fédérale
Cst. suivi des initiales du canton	: constitution cantonale (Cst. FR, Cst. BE, etc.)
CSP	Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme
DFAG	Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft (aujourd'hui : Verein Kultur Natur Deutschfreiburg KUND)
DFTG	Deutschfreiburger Theatergruppe
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DICS	Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport
DOA	Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande)
DOSF	Deutschsprachige Orientierungsschule der Stadt Freiburg (CO de langue allemande)
FN	Freiburger Nachrichten
IDP	Institut de plurilinguisme
KUND	Kultur Natur Deutschfreiburg (association née en 2017 de la fusion de la Deutschfreiburger Heimatkundeverein et de la DFAG)
L1	Première langue (aussi langue principale, langue maternelle)
LLC	Loi sur les langues
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OFS	Office fédéral de la statistique
OLang	Ordonnance sur les langues
PME	Petites et moyennes entreprises
PV	Procès-verbal
SEnOF	Service de l'enseignement obligatoire de langue française

Bibliographie

- Altermatt, Bernhard, 2003a, *La politique du bilinguisme dans le canton de Fribourg/Freiburg (1945–2000). Entre innovation et improvisation*, Fribourg : Université de Fribourg.
- Altermatt, Bernhard, 2003b, Zweisprachigkeit und Sprachenterritorialität im Kanton Freiburg (1945–2000), *Freiburger Geschichtsblätter*, 80, 111–154.
- Altermatt, Bernhard, 2005, Die institutionelle Zweisprachigkeit der Stadt Fribourg-Freiburg : Geschichte, Zustand und Entwicklungstendenzen, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 63–82.
- Altermatt, Bernhard, 2007, Le bilinguisme : une mise en œuvre laborieuse, in : Python, Francis (éd.), *Fribourg : une ville aux XIXe et XXe siècles = Freiburg : eine Stadt im 19. und 20. Jahrhundert*, Fribourg : Editions La Sarine, 400–412.
- Altermatt, Bernhard, 2008, Föderal-territoriale Sprachenpolitik in der Schweiz : Ein Zielkonflikt zwischen Sprachfrieden und Minderheitenschutz ? in : Lüdi, Georges ; Seelmann, Kurt ; Sitter-Liver, Beat (Hrsg.), *Sprachenvielfalt und Kulturfrieden. Sprachminderheiten – Einsprachigkeit – Mehrsprachigkeit : Probleme und Chancen sprachlicher Vielfalt*, Fribourg: Academic Press, 295–324.
- Altermatt, Urs ; Späti, Christina, 2009, *Die zweisprachige Universität Freiburg. Geschichte, Konzepte und Umsetzung der Zweisprachigkeit 1889–2006*, Fribourg : Academic Press.
- Arel, Dominique, 2002, Language categories in censuses : backward- or forward-looking ? In : Kertzer, David I. ; Arel, Dominique (Hrsg.), *Census and identity : the politics of race, ethnicity, and language in national census*, Cambridge / New York : Cambridge University Press, 92–120.
- Andres, Markus et al., 2005, *Fremdsprachen in Schweizer Betrieben. Eine Studie zur Verwendung von Fremdsprachen in der Schweizer Wirtschaft und deren Ansichten zu Sprachenpolitik und schulischer Fremdsprachenausbildung*. Manuskript der Fachhochschule Solothurn.
<https://edudoc.ch/record/29552/files/133.pdf> [10.1.2018].
- AVF (Archives de la Ville de Fribourg), 27.11.2017, „Matériaux“ pour une approche du bilinguisme dans l'administration communale de la Ville de Fribourg. Extraits des 'Protocoles des délibérations du Conseil communal' (1799–1850 & 1914–1918), des 'Procès-verbaux des séances du Conseil général' (1984–2017), ainsi que de règlements communaux, Document à caractère interne, Fribourg : AVF (sous la direction de Jean-Daniel Dessonnaz, avec la collaboration de Raoul Blanchard, Valentine Brodard, Dominique Lehmann-Piéart, Anita Petrovski et Alain-Jacques Tornare).
- Berthele, Raphael, 2015, La langue partenaire : régimes politico-linguistiques, conceptualisations et conséquences linguistiques, in : Conti, Virginie ; De Pietro, Jean-François ; Matthey, Marinette & Organismes francophones de politique et d'aménagement linguistiques (éds), *Cohabitation des langues et politique linguistique. La notion de « langue partenaire »*, Neuchâtel : CIIP, DL, 41–62.
https://doc.rero.ch/record/257694/files/berthele_opale_preprint.pdf [10.1.2018].
- Berther, Ivo, 2016, « Quant(a)s Rumantsch(a)s datti propi ? » Da la dumbraziun dal pievel tradiziunala a la diversidad da las registraziuns da datas odierna, *Babylonia 1/2016*, 69–73.
http://babylonia.ch/fileadmin/user_upload/documents/2016_1/Berther.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine, 1989, L'histoire de la politique linguistique de Fribourg (Suisse), in : Pupier, Paul ; Woehrling, José (éds), *Langue et droit. Actes du Premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, 27–29 avril 1988 à l'UQAM*, Montréal : Wilson & Lafleur, 375–385.
- Brohy, Claudine, 1992a, *Das Sprachverhalten zweisprachiger Paare und Familien in Freiburg/Fribourg*, Freiburg, Schweiz : Universitätsverlag.
- Brohy, Claudine, 1992b, *Eine zweisprachige Schule in Freiburg ? Une école bilingue à Fribourg ?* Freiburg/Fribourg : Association Ecole bilingue Fribourg.
- Brohy, Claudine, 2006, Perceptions du bilinguisme officiel et interactions bilingues à Biel/Bienne et Fribourg/Freiburg, in : Elmiger, Daniel et al. (éd.), *Le projet bil.bienne – bilinguisme à bienne – kommunikation in biel*, TRANEL 43, 111–127.
- Brohy, Claudine, 2008, Le bilinguisme en tant que projet de société : l'immersion réciproque à la frontière des langues en Suisse, in : Budach, Gabriele ; Erfurt, Jürgen ; Kunkel, Melanie (Hrsg.), *Écoles plurilingues – multilingual schools : Konzepte, Institutionen und Akteure. Internationale Perspektiven*, Frankfurt a.M. : Lang, 275–289.
- Brohy, Claudine, 2009, Das zweisprachige Biel/Bienne – eine Ausnahme in der Schweiz, *Sprachspiegel*, 65, 17–25. www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=sps-002:2009:65::10#101 [10.1.2018].
- Brohy, Claudine, 2011, Les langues s'affichent : signalétique, publicité et paysage linguistique dans deux villes bilingues suisses, Biel/Bienne et Fribourg/Freiburg. Actes du Congrès de l'ILOB, Ottawa, 29–30.4.2010, *Cahiers de l'ILOB*, 2, 105–124.
- Brohy, Claudine, 2012, *Zweisprachiger Unterricht : Modelle, Ausbildung, Nachhaltigkeit. L'enseignement bilingue : Modèles, formation, continuité*, Akten ZUG / APEPS 19.–20.11.2010, Université de Fribourg - Universität Freiburg. http://www.unifr.ch/centredelanguages/assets/files/Brohy_ZUG_APEPS_2010.pdf [10.1.2018].

- Brohy, Claudine, 2014, « 1700 » – Das zweisprachige Informationsblatt der Stadt Freiburg, *Freiburger Notizen*, 27, 10–11.
- Brohy, Claudine (éd.), 2015, *L'enseignement bilingue dans tous ses états. Zweisprachiger Unterricht ganz ausser sich*. Actes du Colloque de l'APEPS, 21.–22.11.2014, PH Brig.
http://www.unifr.ch/centredelangues/assets/files/Brohy_ed_APEPS_2015_Final.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine, 2017, Die Strassennamen in der Stadt Freiburg. Wenige zweisprachige Schilder nach Jahrzehnten des Kampfes, *Sprachspiegel*, 4, 112–120.
http://www.sprachverein.ch/sprachspiegel_pdf/Sprachspiegel_2017_4.pdf [10.1.2018].
- Brohy, Claudine ; Schüpbach, Doris, 2016, Protection des minorités ou promotion du plurilinguisme ? Droits linguistiques, politique et pratiques dans deux villes bilingues suisses, *Droit et Cultures*, 72(2), 181–224.
- Büchi, Christophe, 2000, « Röstigraben ». *Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven*, Zürich : NZZ Verlag.
- Büchi, Christophe, 2015, *Mariage de raison. Romands et Alémaniques. Une histoire suisse*, Genève : Zoé.
- Conrad, Sarah-Jane, 2005, Zweisprachige Kommunikation : Biel/Bienne und Freiburg im Vergleich, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 43–62.
- Conrad, Sarah-Jane ; Elmiger, Daniel (éds), 2010, *Leben und Reden in Biel/Bienne. Vivre et communiquer dans une ville bilingue. Kommunikation in einer zweisprachigen Stadt. Une expérience biennoise*, Tübingen : Narr.
- Coray, Renata, 2017, Fällt Rätoromanisch durch die Maschen ? Minderheitensprachen und Mehrsprachigkeit in den Schweizer Volkszählungen, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 17(3-4), 231–262.
- Coray, Renata ; Kobelt, Emilienne ; Zwicky, Roman ; Kübler, Daniel ; Duchêne, Alexandre, 2015, *Mehrsprachigkeit verwalten ? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*. Zürich : Seismo.
- Czouz-Tornare, Alain-Jacques, 2011, *Guide historique du canton de Fribourg et de la Suisse à l'usage des nouveaux Fribourgeois*, Fribourg : Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg (DIAF).
- Dayer, François ; Bender, Philippe ; Crettaz, Bernard ; Theler, Luzius, 2006, *Vallesia superior ac inferior. Propos sur un pays inachevé*, Ayer : Porte-Plumes.
- Elmiger, Daniel, 2005, L'orientation de Bienne comme ville bilingue : entre protection du monolinguisme et promotion du bilinguisme, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 17–29.
- Etter, Barbla, 2016, Regulierung, Rekonstruktion und Management des Sprachgebiets. Eine soziolinguistische Analyse von Gemeindefusionen an der deutsch-romanischen Sprachgrenze, Freiburg : Dissertation.
<http://doc.rero.ch/record/289178/files/EtterB.pdf> [10.1.2018].
- Flubacher, Mi-Cha ; Duchêne, Alexandre, 2012, Eine Stadt der Kommunikation : urbane Mehrsprachigkeit als Wirtschaftsstrategie ? « Représentations, gestion et pratiques de la diversité linguistique dans des entreprises européennes », *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 95, 123–142.
- Forum du bilinguisme. Forum für die Zweisprachigkeit, 24.5.2012, *Le bilinguisme à Biel/Bienne*, Dossier pour les « Traditions vivantes », Office fédéral de la culture.
<http://www.lebendigetraditionen.ch/traditionen/00065/index.html?lang=fr> [10.1.2018].
- Forum du bilinguisme. Forum für die Zweisprachigkeit, Décembre 2016a, *Baromètre du bilinguisme Biel-Bienne 2016. Le bilinguisme, Biennois, ça vous parle !* Biel/Bienne : Forum du bilinguisme.
- Forum du bilinguisme. Forum für die Zweisprachigkeit, Décembre 2016b, *Baromètre du bilinguisme Biel-Bienne 2016. Le bilinguisme, Biennois, ça vous parle !* Biel/Bienne Résumé : Forum du bilinguisme
<https://www.bilinguisme.ch/barometre> [10.1.2018].
- Fuchs, Gabriela, 1999, « ...un pas vers la remise en cause du statut linguistique de notre commune... » Reaktionen auf die Einführung von Projekten mit zweisprachigem Unterricht ab Kindergarten- und Grundschulstufe, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 69(2), 55–72.
http://doc.rero.ch/record/20695/files/Fuchs_55-72.pdf [10.1.2018].
- Fuchs, Gabriela ; Werlen, Iwar, 1999, *Zweisprachigkeit in Biel-Bienne. Untersuchung im Rahmen des Bieler-Bilinguismus-Barometers 1998*, Biel-Bienne : Stiftung Forum für die Zweisprachigkeit.
- Gaffino, David ; Lindegger, Reto (éds), 2013, *Bieler Geschichte*, 2 Bände, Baden : hier+jetzt.
- Gail, Fabian ; Vetter, Mark, 2016, Systematische Zielgruppenbefragung. Methode und Ergebnisse von Fokusgruppen-Interviews durch ZB MED, *Informationspraxis*, 2(2). <https://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/ip/article/view/30984> [10.1.2018].
- Gajo, Laurent, 2005, Le discours sur le bilinguisme autour de la frontière linguistique en Suisse : Représentations de frontières et frontières de représentations, *Synergies France*, 37–45.
<http://gerflint.fr/Base/France4/Laurent.pdf> [10.1.2018].
- Grünert, Matthias, 2009, Die Minderheitensprachen in der Verwaltung des dreisprachigen Kantons Graubünden, *Hieronymus*, 16–24.
www.zora.uzh.ch/18114/1/2009_04_Hieronymus_Die_Minderheitensprachen_in_der_Verwalt.pdf [10.1.2018].

- Grünert, Matthias, 2015, Verfassungsrecht und Sprachengesetzgebung zum Rätoromanischen aus soziolinguistischer Perspektive, in : Bisaz, Corsin ; Glaser, Andreas (Hrsg.), *Rätoromanische Sprache und direkte Demokratie. Herausforderungen und Perspektiven der Rumantschia*, Zürich / Basel / Genf : Schulthess, 49–75.
- Grünert, Matthias ; Piconi, Mathias ; Cathomas, Regula ; Gadmer, Thomas, 2008, *Das Funktionieren der Dreisprachigkeit im Kanton Graubünden*, Tübingen/Basel : Francke.
- Haselbach, Philipp, 2001, *Zwischen Linie und Zone. Freiburgs Sprachgrenze in der Zeit von 1890 bis 1960. Ein Beitrag zur kantonalen Sprachgeschichte*, Freiburg : DFAG.
- Helbling, Marc, 2004, *Sprachminderheiten im Kanton Freiburg : Interessen und Interessensgruppierungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, Freiburg : Paulusverlag.
- Helfferich, Cornelia, 2014, Leitfaden- und Experteninterviews, in : Baur, Nina ; Blasius, Jörg (éds), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden : Springer VS, 559–574.
- Humbert, Philippe N. ; Coray, Renata ; Duchêne, Alexandre, 2018, *Compter les langues : histoire, méthodes et politiques des recensements de population. Une revue de la littérature*, Fribourg : Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. <http://www.institut-mehrsprachigkeit.ch/fr/content/revue-litterature-langues-relevés-statistiques-et-politiques-linguistiques> [28.6.2018].
- Kolde, Gottfried, 1981, *Sprachkontakte in gemischtsprachigen Städten. Vergleichende Untersuchungen über Voraussetzungen und Formen sprachlicher Interaktion verschiedensprachiger Jugendlicher in den Schweizer Städten Biel/Bienne und Fribourg/Freiburg i.Ue.* Wiesbaden : Steiner.
- Lamnek, Siegfried, 2005, *Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch*, 4., vollständig überarbeitete Auflage, Weinheim / Basel : Beltz.
- Lüdi, Georges ; Py, Bernard, 2013 [1986], *Etre bilingue*, 4e éd, Bern : Lang.
- Lüdi, Georges ; Werlen, Iwar (unter Mitarbeit von : Colombo, Sarah ; Lüdi, Philippe ; Mader, Max ; Schmidt, Kerstin ; Steinbach, Fee), April 2005, *Sprachenlandschaft in der Schweiz. Eidgenössische Volkszählung 2000*, Neuchâtel : Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.342036.html> [10.1.2018].
- Lüthi, Ambros, 2004, La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg, *LeGes*, 2014/2, 93–119. http://appl.fr.ch/ofl/cst2004/luethi_question_langues.pdf [10.1.2018].
- Mayring, Philipp ; Fenzl, Thomas, 2014, Qualitative Inhaltsanalyse, in : Baur, Nina ; Blasius, Jörg (éds), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Wiesbaden : Springer VS, 543–556.
- Moser, Philippe, 2017, Visibilité et invisibilité dans les paysages linguistiques de villes plurilingues, in : Kern, Beate ; Roger, Jennifer ; Serafin, Stefan ; Thode, Anna Ch. (éds), *(Un-)Sichtbarkeiten*. Beiträge zum XXXI. Forum Junge Romanistik in Rostock (5.–7. März 2015), München : AVM.edition, 251–268.
- OFC (Office fédéral de la culture / Conseil fédéral), 11.12.2015, *Rapport périodique sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Sixième rapport de la Suisse*, Berne. <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html> [10.1.2018].
- OFC (Office fédéral de la culture), 4.12.2009, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Quatrième rapport de la Suisse*, Berne. <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/sprachen-und-gesellschaft/langues/charte-europeenne-des-langues-regionales-ou-minoritaires.html> [10.1.2018].
- Papaux, Alexandre, 2015, Les politiques linguistiques des cantons romands, in : Andrey, Georges ; Cherix, François ; Papaux, Alexandre ; Villard, Jean-Pierre, 2015, *La Suisse romande. Quatre regards*, Genève : Slatkine, 77–117.
- Pini, Verio, 2017, *Anche in italiano ! 100 anni di lingua italiana nella cultura politica svizzera*, Bellinzona : Casagrande.
- Prévost, Jean-Guy, 2011, Statistiques linguistiques, rhétorique quantitative et effets de perspective, *Sociologie et sociétés*, 43(2), 19–40.
- Richter, Dagmar, 2005, *Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat. Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachfriedens*, Berlin : Springer.
- Salzmann, Claire-Lise ; Le Pape Racine, Christine, 2008, Le développement de l'enseignement bilingue à l'école publique de Biel-Bienne, *Synergies Pays germanophones*, 1, 67–75. <https://gerflint.fr/Base/Germanie1/salzmann.pdf> [10.1.2018].
- Schnell, Rainer ; Hill, Paul B. ; Esser, Elke, 2013, *Methoden der empirischen Sozialforschung*, 10., überarb. Aufl., München : Oldenbourg.
- Schulz, Marlen ; Mack, Birgit ; Ortwin, Renn (éds), 2012, *Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft : Von der Konzeption bis zur Auswertung*, Wiesbaden : Springer VS.
- Späti, Christina, 2015, *Sprache als Politikum. Ein Vergleich der Schweiz und Kanadas seit den 1960er Jahren*, Augsburg : Wißner-Verlag.
- Stojanović, Nenad, 2010, Une conception dynamique du principe de territorialité linguistique. La loi sur les langues du canton des Grisons, *Politique et Société*, 29(1), 231–259.

- Tausch, Anja ; Menold, Natalja, 2015, *Methodische Aspekte der Durchführung von Fokusgruppen in der Gesundheitsforschung : Welche Anforderungen ergeben sich aufgrund der besonderen Zielgruppen und Fragestellungen ?* GESIS Papers Nr. 12 ; Mannheim : gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/gesis_reihen/gesis_papers/GESIS-Papers_2015-12.pdf [10.1.2018].
- Walsh, John, 2012, Language policy and language governance : a case-study of Irish language legislation, *Language Policy*, 11(4), 323–341.
- Werlen, Iwar (Hrsg.), 2000, *Der zweisprachige Kanton Bern*, Bern : Haupt.
- Werlen, Iwar, 2005, Biel/Bienne – Leben in einer zweisprachigen Stadt, *Bulletin suisse de linguistique appliquée*, 82, 5–16.
- Werlen, Iwar, 2007, Receptive multilingualism in Switzerland and the case of Biel/Bienne, in : ten Thije, Jan D. ; Zeevaert, Ludger (éds), *Receptive multilingualism. Linguistic analyses, language policies and didactic concepts*, Amsterdam / Philadelphia : Jon Benjamins Publishing Company, 137–157.
- Werlen, Iwar ; Tunger, Verena ; Frei, Ursula, 2010, *Der zweisprachige Kanton Wallis*, Visp : Rotten Verlag.
- Werlen Iwar, 2010, Porträt der Stadt und des Projekts, in : Conrad, Sarah-Jane ; Elmiger, Daniel (éds), *Leben und Reden in Biel/Bienne. Vivre et communiquer dans une ville bilingue. Kommunikation in einer zweisprachigen Stadt. Une expérience biennoise*, Tübingen : Narr, 9–20.
- Widmer, Jean ; Coray, Renata ; Acklin Muji, Dunya ; Godel, Eric, 2004, *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformationen der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / La diversité des langues en Suisse dans le débat public. Une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*, Bern et al. : Peter Lang.
- Windisch, Uli (en collab. avec Didier Froidevaux), 1992, *Les relations quotidiennes entre Romands et Suisses allemands : les cantons bilingues de Fribourg et du Valais*, 2 vol., Lausanne : Payot.
- Windisch, Uli, 1995, La Suisse plurilingue : vers l'éclatement ? Quelle politique linguistique pour la Suisse ?, in : Forum Statisticum (éd.), *Statistik und Sprachen. Statistiques et langues*. Jahresversammlung des VSSA (Verband Schweizerischer Statistischer Aemter) vom 10. bis 11. November 1994 in Winterthur, Nr. 34, 7–29.
- Zwicky, Roman ; Kübler, Daniel, 2018, Angemessene Vertretung der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung : die Rolle des Top-Kaders, *Babylonia 01/2018*, 32–37.

ANNEXE

Données, méthodes, éthique de recherche, remerciements

Données analysées

- *Littérature spécialisée* (cf. bibliographie)
- *Recherche dans la presse et sur Internet* (références détaillées dans les notes de bas de page)
- *Interviews d'experts* (août à novembre 2017) : entretiens avec 6 personnes clés de la Ville et de l'Agglomération de Fribourg (des domaines : administration générale, écoles, promotion économique, promotion culturelle) et avec 4 personnes clés de Bienne (administration générale, promotion des langues), Questions (par écrit et/ou par téléphone) à 5 personnes clés (Ville de Bienne, promotion économique et culturelle Bienne, promotion culturelle Fribourg, administration communale Sierre)
- *Groupes de discussion* (septembre 2017) avec 26 employés de l'administration communale, répartis en 5 groupes (critères pour la composition des groupes : employés de différents services, différentes fonctions, contacts avec les clients, au moins une personne par groupe de première langue allemande L1=allemand, intérêt pour la thématique)
- *Questionnaire écrit* à remplir dans les groupes (septembre 2017)

Méthodologie et analyse

- *Interviews d'experts et groupes de discussion* (cf. p. ex. B. Gail & Mark 2016 ; Helfferich 2014 ; Schnell et al. 2013 ; Schulz et al. 2012 ; Tausch & Menold 2015)
- *Analyse de documents et analyse qualitative de contenus* (cf. p. ex. B. Lamnek 2005, Mayring & Fenzl 2014)

Éthique de recherche et remerciements

Tous les interviewés et participants aux groupes de discussion ont donné leur consentement informé, par écrit, pour le relevé et l'utilisation de leurs données anonymisées. Leurs opinions et réponses ne sont donc pas citées nommément dans le présent rapport.

Nous remercions chaleureusement ces personnes pour leur contribution au relevé des données. Nous remercions en particulier le Conseil communal et l'Administration communale, représentés par M. Thierry Steiert, syndic, et Mme Catherine Agustoni, secrétaire de Ville, qui nous ont confié ce mandat et prodigué aide et conseil. Un grand merci également aux Archives et au Service juridique de la Ville de Fribourg pour leurs précieux apports historiques et juridiques sur le thème. Merci, finalement, aux deux organisations KUND et CRPF, à qui nous avons demandé de prendre position sur le postulat n° 23 concernant la reconnaissance de l'allemand en tant que langue officielle de la ville de Fribourg et qui nous ont donné l'autorisation de publier leur avis.

Articles relatifs aux langues dans la Constitution fédérale et dans les constitutions des cantons plurilingues

Constitution fédérale

Art. 4 Langues nationales

Les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche.

Art. 18 Liberté de la langue

La liberté de la langue est garantie.

Art. 70 Langues

¹ Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien.

Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

² Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

⁴ La Confédération soutient les cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

⁵ La Confédération soutient les mesures prises par les cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

Constitution du canton de Berne

Art. 2 Rapport avec la Confédération et avec les autres cantons

¹ Le canton de Berne est l'un des Etats de la Confédération suisse.

² Il coopère avec la Confédération et les autres cantons et se considère comme un lien entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

Art. 4 Minorités

¹ Il est tenu compte des besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales.

² A cet effet, des compétences particulières peuvent être attribuées à ces minorités.

Art. 5 Jura bernois

¹ Un statut particulier est reconnu au Jura bernois que constitue la région administrative du Jura bernois. Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale.

² Le canton prend des mesures pour renforcer les liens entre le Jura bernois et le reste du canton.

Art. 6 Langues

¹ Le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles du canton de Berne.

² Les langues officielles sont

- a le français dans la région administrative du Jura bernois,
- b le français et l'allemand dans la région administrative du Seeland ainsi que dans l'arrondissement administratif de Biel/Bienne,
- c l'allemand dans les autres régions administratives ainsi que dans l'arrondissement administratif du Seeland.

³ Les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont

- a le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard,
- b l'allemand dans les autres communes.

⁴ Le canton et les communes peuvent tenir compte de situations particulières résultant du caractère bilingue du canton.

⁵ Toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton.

Art. 15 Liberté de la langue

¹ La liberté de la langue est garantie.

Art. 73 Election

¹ Le Grand Conseil est élu selon le mode proportionnel.

² La loi fixe le découpage des cercles électoraux.

³ Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. Une représentation équitable doit être garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland.

⁴ Les sièges sont répartis entre les listes en fonction des suffrages de parti obtenus dans les cercles électoraux.

Art. 84 Composition

¹ Le Conseil-exécutif se compose de sept membres.

² Un siège est garanti au Jura bernois. Est éligible tout citoyen et toute citoyenne de langue française qui réside dans le district de Courtelary, de Moutier ou de La Neuveville.

Art. 92 Administration centrale

¹ L'administration centrale du canton est divisée en Directions.

² La Chancellerie d'Etat sert d'état-major au Grand Conseil et au Conseil-exécutif et assure les rapports entre ces deux autorités.

³ Une proportion équitable du personnel doit être de langue française.

Constitution du canton du Valais

Art. 12

¹ La langue française et la langue allemande sont déclarées nationales.

² L'égalité de traitement entre les deux langues doit être observée dans la législation et dans l'administration.

Art. 52

¹ Le pouvoir exécutif et administratif est confié à un Conseil d'Etat composé de 5 membres.

² Un d'entre eux est choisi parmi les électeurs des districts actuels de Conches, Brigue, Viège, Rarogne et Loèche ; un parmi les électeurs des districts de Sierre, Sion, Hérens et Conthey et un parmi les électeurs des districts de Martigny, Entremont, St-Maurice et Monthey.

³ Les deux autres sont choisis sur l'ensemble de tous les électeurs du Canton. Toutefois, il ne pourra y avoir plus d'un conseiller d'Etat nommé parmi les électeurs d'un même district.

[...]

Art. 62

¹ Il y a par commune ou par cercle un juge et un juge-substitut ; par arrondissement, un tribunal au civil, au correctionnel et au criminel ; et pour le Canton, un Tribunal cantonal.

² Les membres du Tribunal cantonal doivent connaître les deux langues nationales.

Constitution du canton des Grisons

Préambule :

Nous, peuple du Canton des Grisons,

conscients de notre responsabilité devant Dieu ainsi qu'envers les personnes et la nature qui nous entourent,

résolus à préserver la liberté, la paix et la dignité humaine, à garantir la démocratie et l'Etat de droit, à promouvoir la prospérité et la justice sociale ainsi qu'à préserver l'environnement pour les générations futures,

déterminés à favoriser le trilinguisme ainsi que la diversité culturelle et à les conserver comme éléments de notre patrimoine,

nous donnons la Constitution suivante :

Art. 2 Rapports avec la Confédération, les cantons et l'étranger

¹ Le Canton des Grisons est un Etat à part entière de la Confédération suisse.

² Il soutient la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches.

³ Il collabore avec les autres cantons et avec les pays limitrophes.

⁴ Il favorise l'entente et les échanges entre les régions et les communautés linguistiques de la Suisse.

Art. 3 Langues

¹ L'allemand, le romanche et l'italien sont les langues officielles du canton. Elles ont la même valeur juridique.

² Le Canton et les communes soutiennent ou prennent les mesures nécessaires à la sauvegarde et à l'encouragement du romanche et de l'italien. Ils favorisent l'entente et les échanges entre les communautés linguistiques.

³ Les communes choisissent leurs langues officielles ainsi que les langues dans lesquelles l'enseignement est dispensé dans les écoles dans les limites de leurs compétences et en collaboration avec le Canton. Ce choix doit être fait compte tenu des langues traditionnellement parlées par leurs populations et dans le respect des minorités linguistiques traditionnellement implantées sur leur territoire.

Art. 90 Culture et recherche

Le Canton et les communes encouragent les arts, la culture et la science et favorisent les échanges culturels, compte tenu de la pluralité linguistique et des particularismes régionaux.

Constitution du canton de Fribourg

Art. 2 Territoire, capitale et armoiries

¹ Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération.

² Sa capitale est la ville de Fribourg, Freiburg en allemand.

³ Ses armoiries sont : « Coupé de sable et d'argent »

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.

Art. 64 Formation / a. Enseignement de base

¹ L'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants, en tenant compte des aptitudes de chacun.

² L'école assure la formation des enfants en collaboration avec les parents et seconde ceux-ci dans leur tâche éducative. Elle favorise le développement personnel et l'intégration sociale des enfants et leur donne le sens des responsabilités envers eux-mêmes, autrui, la société et l'environnement.

³ La première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle.

⁴ L'enseignement respecte la neutralité confessionnelle et politique. Les Eglises et les communautés religieuses reconnues ont le droit d'organiser un enseignement religieux dans le cadre de l'école obligatoire.

Art. 95 Composition et élection

¹ Le Grand Conseil se compose de 110 députées et députés.

² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.

³ La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.



ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Service juridique

Place de l'Hôtel-de-Ville 3
CH-1700 Fribourg
Tél. 026 351 71 24
Fax 026 351 71 69
CCP 17-15-1
www.ville-fribourg.ch

Fribourg, le 10 janvier 2018

Questions au Service juridique de la Ville de Fribourg pour le rapport
« Deutsch als Amtssprache in der Stadt Freiburg » (Fribourg, 2.8.2017/cy)

1. Statut linguistique de la ville de Fribourg du point de vue juridique :

a. Le statut selon la Constitution cantonale et son évolution

Le bilinguisme trouve sa consécration dans la Constitution, tant au niveau fédéral que cantonal. Au niveau fribourgeois, la question des langues a suscité bon nombre de modifications, d'analyses et de rapports au fil des années.

Initialement, l'article 21 de la Constitution du canton de Fribourg du 7 mai 1857 avait la teneur suivante :

« Les lois, décrets et arrêtés devront être publiés dans les langues française et allemande. Le texte français est déclaré être le texte original ».

Mécontent du caractère secondaire de l'allemand, le député Erwin Jutzet a déposé le 18 novembre 1982 devant le Grand Conseil du canton de Fribourg une motion visant à supprimer la deuxième phrase de l'article 21 Cst fr. Il espérait ainsi garantir la liberté des langues, reconnaître le français et l'allemand comme langues officielles égales et charger le Grand Conseil de légiférer sur les problèmes liés au bilinguisme dans le canton.

Le Conseil d'Etat a alors chargé un groupe de travail d'étudier la motion et de rédiger un rapport sur celle-ci. Sur la base des conclusions du groupe de travail, le Conseil d'Etat accepta de supprimer la deuxième phrase de l'article et reconnu la nécessité de rédiger un nouvel article constitutionnel pour reconnaître le français et l'allemand comme langues officielles et charger le Grand Conseil de légiférer.

M. Charles Guggenheim, ancien juge cantonal, fut mandaté pour rédiger un nouvel article 21, recenser les conséquences sur la législation de cette modification et présenter un rapport sur ces éléments. Il devait également établir un projet de loi d'exécution et un rapport explicatif de cette loi. Sur la base de son travail, un nouvel article 21 fut voté et accepté par le peuple le 23 septembre 1990 et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1991. Cet article avait la teneur suivante :

« ¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles. Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité.

² L'Etat favorise la compréhension entre les deux communautés linguistiques. »

A l'aide d'une commission spéciale, M. Guggenheim déposa un projet de loi sur les langues et un rapport explicatif le 30 décembre 1988. Ce projet n'a toutefois pas abouti.

Lors de la révision de la Constitution fribourgeoise, la question des langues a été très débattue. Les idées qui ont dessiné les contours du nouvel article 6 Cst fr sont les suivantes²⁴⁰ :

- Les articles sur les langues ont pour but de conserver et protéger le paysage linguistique du canton de Fribourg tel qu'il s'est constitué au cours de l'histoire. En effet, bien qu'en minorité dans le canton, les germanophones sont majoritaires au niveau suisse. Un certain nombre de francophones ont d'ailleurs toujours craint une germanisation du canton et la perte de leur intégrité culturelle. Celle-ci doit donc être garantie ;
- Les articles sur les langues ont 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. Cet élément aurait ainsi pour conséquence que l'accès au système d'éducation soit garanti aux minorités linguistiques dans leur langue maternelle.

A la suite de longs pourparlers, le nouvel article 6 a finalement eu la teneur suivante :

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

² Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de 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. »

Il est complété par l'article 17 qui consacre la liberté des langues et prévoit la chose suivante :

« 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. »

Il faut savoir qu'en dehors des articles constitutionnels, le canton de Fribourg n'a jamais défini juridiquement quelles sont les communes bilingues et unilingues, conséquence directe d'une très forte tradition d'autonomie communale. Même si plusieurs tentatives ont été faites dans ce sens (projet de loi sur les langues de Guggenheim, Rapport Schwaller), il n'existe aucune loi sur les langues ou aucun article fixant l'appartenance linguistique des communes et la frontière des langues. La territorialité est donc appliquée de manière stricte au niveau communal et ce ne sont que les domaines de compétence cantonale qui sont véritablement bilingues (sécurité, hôpitaux, justice etc.) En Suisse, seul le canton des Grisons a prévu une telle loi.

Toutefois, même si le canton de Fribourg ne dispose pas d'une loi sur les langues, une bonne trentaine de lois comprennent des dispositions à portée linguistique et précisent l'utilisation des langues dans le domaine de la législation, de la justice, de l'administration cantonale ou encore de

²⁴⁰ AMBROS LÜTHI, *La question des langues dans la nouvelle Constitution du canton de Fribourg*, Leges 2004/2, p. 93 à 119.

l'éducation. On peut ainsi citer par exemple l'article 43 du Règlement d'exécution de la Loi sur le registre foncier du 9 décembre 1986 (RELRF, RSF 214.5.11) qui prévoit dans quelle langue les registres communaux doivent être tenus, ou encore l'article 9 du Règlement du 1^{er} juillet 2013 sur l'état civil (REC, RSF 211.2.11). Selon ces deux articles, les registres communaux des communes du district de la Sarine doivent tous être tenus en français.

Quand bien même la Ville de Fribourg est considérée comme francophone selon certaines bases légales, dans les faits et les rapports avec les citoyens, tant le français que l'allemand sont utilisés. D'ailleurs, l'article 2 al. 2 de la Constitution fribourgeoise impose une dénomination bilingue à la Ville de Fribourg, de par sa qualité de capitale d'un canton bilingue.

Toutefois, aucun texte n'a officialisé ce bilinguisme, ce qui fait qu'actuellement, la Ville de Fribourg est considérée comme francophone avec minorité germanophone. La langue officielle de l'administration communale est donc le français, même si les citoyens peuvent généralement s'adresser à celle-ci en allemand. Le fait que les critères pour définir juridiquement le statut linguistique des communes n'aient jamais été clairement exposés fait qu'il règne un flou important dans ce domaine.

b. La loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques

Finalement, il faut relever qu'il existe depuis peu une loi sur les langues au niveau fédéral. En effet, le 5 octobre 2007, la Confédération a adopté la Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Cette loi prévoit l'octroi d'un soutien financier en faveur des cantons plurilingues de Berne, Fribourg, des Grisons et du Valais (art. 21 al. 2 LLC). 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 a été complétée par une ordonnance d'application (OLang) du 4 juin 2010 qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010. Celle-ci définit le type de tâches pour lesquelles une aide financière peut être accordée, en vue de promouvoir le bilinguisme dans les cantons concernés (art. 17 OLang).

Sur la base de ces dispositions, les députés Moritz Boschung et André Ackermann ont demandé au Conseil d'Etat de prévoir la possibilité d'un soutien financier pour les communes qui se déclareraient bilingues. Les députés mettaient en avant que les coûts très importants d'une telle décision pouvaient ralentir les communes. Le Conseil d'Etat n'a pas donné suite à cette demande, mais a réaffirmé son soutien au bilinguisme et son encouragement à la compréhension entre les communautés linguistiques. Il a rappelé vouloir poursuivre ses efforts pour améliorer les compétences de la population et de l'administration dans la langue partenaire et qu'il veillerait à ce que les mesures liées à la mise en œuvre de la loi fédérale sur les langues visent cet objectif et que l'administration cantonale tienne compte des besoins spécifiques des communes bilingues.

2. Evaluation juridique de la question, si Fribourg est une « commune comprenant une minorité linguistique autochtone importante » (art. 6 al. 3 Constitution FR).

a. La liberté de la langue et le principe de territorialité

Préalablement à toute analyse, il faut rappeler que les critères pour fixer le statut linguistique d'une commune et concrétiser ainsi l'article 6 alinéa 3 Cst fr. n'ont jamais fait l'objet d'un consensus et qu'il

n'existe donc aucune base légale cantonale sur la question. Il serait également difficile d'effectuer une réflexion de qualité sans étudier préalablement le principe de la liberté de la langue et celui de la territorialité.

Pendant longtemps, le principe de la liberté de la langue n'était pas ancré dans la Constitution fédérale. Il avait toutefois été maintes fois reconnu par le Tribunal fédéral comme droit constitutionnel non écrit (voir notamment : ATF 90 I 480, ATF 100 Ia 465, ATF 106 Ia 302). Aujourd'hui, même si son contenu reste précisé au niveau de la jurisprudence, il est consacré tant dans la Constitution fédérale que cantonale. Ainsi, selon l'article 18 Cst féd. « *La liberté de la langue est garantie* », et selon l'article 17 Cst fr. « *La liberté de la langue est garantie. Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'entend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix* ». Selon notre Haute Cour, la liberté de la langue protège le droit de se servir de sa langue maternelle, d'une autre langue proche ou de toute autre langue dont quelqu'un entend se servir²⁴¹. Cette liberté s'applique sur tout le territoire de la Confédération, tant oralement que par écrit, et aussi bien dans le secteur public qu'en privé²⁴². Elle n'est toutefois pas absolue et peut être limitée par des règles constitutionnelles ou être sujette à des restrictions comme tous les droits fondamentaux. Les restrictions devront être fondées sur une base légale, être faites dans l'intérêt public et être conformes au principe de proportionnalité. La principale restriction à la liberté de la langue découle du principe de territorialité.

Bien que difficile à définir clairement, le principe de territorialité prévoit que la liberté de chacun d'utiliser la langue de son choix peut être restreinte « *dans le but de stabiliser les frontières linguistiques et de tendre, là où l'uniformité de la langue existe encore, vers une homogénéité aussi grande que possible dans la composition linguistique de la population* »²⁴³.

Le principe de la territorialité trouve sa consécration au niveau fédéral à l'article 70 alinéa 2 Cst féd. qui prévoit la chose suivante :

« ² *Les cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones* ».

Le fait que cette compétence soit du ressort des cantons est justifiée par le fait que l'application simultanée de la liberté de la langue et du principe de territorialité exige une subtile pesée des intérêts qui demande une connaissance précise des composantes locales, historiques et sociologiques que les cantons sont plus à même d'avoir. Ils sont ensuite assez libres dans le choix des moyens et des méthodes (droit positif, droit coutumier, lois cantonales, délégation aux communes etc.). Il est également important de relever que, dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, les communes sont au bénéfice de l'autonomie communale qu'elles peuvent revendiquer (art. 129 al. 2 Cst).

Au niveau cantonal, c'est l'article 6 al. 2 Cst fr. qui explicite le principe de la territorialité, malgré le fait qu'une partie de la Constituante souhaitait le voir disparaître de la Constitution, celui-ci manquant de précision et étant selon eux responsable d'un bilinguisme de séparation²⁴⁴. L'article 6 alinéa 2 combine le principe de territorialité selon l'ancien article 21 al. 1 Cst fr. et selon l'article 70 alinéa 2 Cst féd. L'ancienne constitution cantonale avait le désavantage de ne définir nulle part le

²⁴¹ ATF 122 I 236.

²⁴² DANIEL THÜRER, *Zur Bedeutung des sprachrechtlichen Territorialprinzips für die Sprachenlage im Kanton Graubünden*, in ZBI 1984, p. 241 ss

²⁴³ ATF 106 IA 299 ; TF, Arrêt non publié du 4 mars 1993 en la cause C.R.J contre Commune de Marly.

²⁴⁴ AUGUSTIN MACHERET, *Le droit des langues*, in : RFJ – Numéro spécial 2005, p. 108.

contenu du principe. Cet élément a été amélioré dans la nouvelle constitution de la manière suivante :

«² Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de territorialité : l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones. »

b. Fribourg comprend-elle une minorité linguistique autochtone importante ?

Comme cela a été rappelé en début de chapitre, les conditions pour déterminer le statut linguistique d'une commune n'ont jamais fait l'objet d'un consensus. On ne peut donc pas simplement appliquer un certain nombre de conditions pour savoir si la Ville de Fribourg dispose d'une minorité linguistique autochtone importante.

Dans le Rapport de la Commission d'étude pour l'application de l'article 21 de la Constitution fribourgeoise sur les langues officielles, la Commission Schwaller avait proposé de reconnaître qu'une commune était bilingue si :

- Le rapport du groupe linguistique minoritaire à l'ensemble de la population résidante des deux langues officielles est d'au moins 30% ; ce rapport est établi sur la base des résultats du dernier recensement fédéral et doit être confirmé par ceux des deux recensements précédents ;
- Le territoire de la commune est en contact direct avec le territoire d'une commune unilingue d'une part et celui d'une commune de l'autre langue officielle ou d'une commune bilingue d'autre part.

De manière générale, les éléments suivants ont souvent été cités par les auteurs comme indices ou éventuels critères à prendre en compte :

- la part de population parlant la langue minoritaire ;
- la stabilité du rapport ;
- la contiguïté avec une commune dont la langue officielle est la langue minoritaire.

Selon AMBROS LÜTHI, on pourrait parler de commune comprenant une « minorité linguistique autochtone importante » dans le cas d'une commune dont le nombre de personne parlant la langue minoritaire atteint un certain pourcentage sur une période importante²⁴⁵. Que doit-on comprendre par « un certain pourcentage » ? En étudiant le pourcentage moyen de la minorité linguistique des communes de Fribourg, Courtepin, Meyriez et Morat (communes qui utilisent deux langues dans leurs rapports avec les administrés) sur les cent dernières années, on remarque que celui-ci n'est jamais descendu en dessous de 15%²⁴⁶. Ainsi, on peut considérer que ces minorités sont présentes de manière stable depuis longtemps. En suivant ce raisonnement, douze autres communes peuvent être considérées comme comprenant une minorité linguistique autochtone (Autafond, Barberèche, Bas-Vully, Cormagens, Courgevans, Cressier, Givisiez, Granges-paccot, Marly, Pierrafortscha, Villarepos, Wallenried). Un certain nombre de communes comme Avry, Bonnefontaine, Ferpicloz, Villars-sur-Glâne et Villarsel-sur-Marly ont également pendant longtemps été en dessus de 15%, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Dans cette étude, pour calculer les pourcentages, seuls les habitants francophones et germanophones ont été pris en compte, à l'exclusion d'autres langues.

Au vu de ce qui précède, on pourrait effectivement retenir que la Ville de Fribourg possède une minorité autochtone importante. En effet, selon le rapport de gestion 2016, la Ville de Fribourg se composait d'environ 85% de francophones et 15% de germanophones²⁴⁷. La proportion de

²⁴⁵ AMBROS LÜTHI, p. 100.

²⁴⁶ PHILIPPE HASELBACH, *Zwischen Linie und Zone, Freiburgs Sprachgrenze in der Zeit von 1890 bis 1960. Ein Beitrag zur kantonalen Sprachgeschichte*, Freiburg, 2001, p. 215 – 224.

²⁴⁷ Rapport de gestion 2016 de la Ville de Fribourg, p. 30.

germanophones a donc certes diminué, mais on remarque quand même une certaine stabilité, d'autant plus que pour une population d'environ 40'000 habitants, 15% de la population équivaut à environ 6'000 personnes²⁴⁸. Ce pourcentage se base sur la langue de diffusion, qui est à notre sens un bon taux de référence puisqu'elle représente la langue dans laquelle chaque habitant souhaite recevoir les informations officielles. De plus, il s'agit des pourcentages transmis tous les trois mois à l'OFS. Comme on le verra plus tard, dans la loi grisonne, les pourcentages de référence sont également ceux du dernier recensement fédéral (*infra 3a*).

Par ailleurs, il existe plusieurs indices pour savoir quelles communes possèdent des minorités linguistiques autochtones importantes, notamment les décisions des tribunaux, les pratiques communales, les décisions administratives des autorités supérieures, l'histoire de la commune²⁴⁹.

En conclusion, que ce soit au vu de son statut de capitale d'un canton bilingue, de son fort taux de population alémanique, de la stabilité de ce taux et de sa contiguïté avec des communes de langue allemande, on devrait considérer que la Ville de Fribourg possède une minorité linguistique autochtone importante²⁵⁰.

3. Evaluation juridique de la procédure à entamer pour qu'une commune resp. pour que Fribourg soit officiellement une ville avec le français et l'allemand comme langues officielles.

a. L'exemple du canton des Grisons

Avant de réfléchir à la procédure qu'il faudrait instaurer, il est intéressant de se pencher sur l'exemple de la loi sur les langues adoptées par le canton des Grisons, canton qui vivait également de manière importante les problèmes liés non au bilinguisme, mais au trilinguisme. Cette loi peut en effet être une source d'inspiration pour la procédure que l'on pourrait instaurer à Fribourg.

Le 19 octobre 2006, une loi sur les langues a été adoptée (SpG ; BR 492.100). Selon son article 1, celle-ci vise à renforcer le trilinguisme qui caractérise le canton, consolider au niveau individuel, social et institutionnel la conscience du plurilinguisme cantonal, promouvoir la compréhension et la cohabitation entre les communautés linguistiques cantonales, sauvegarder et promouvoir la langue romanche et italienne, soutenir par des mesures particulières la langue romanche menacée et créer dans le canton les fondations pour un institut du plurilinguisme. Dans l'accomplissement de leurs tâches, les différents acteurs, dont les communes, doivent prêter une attention à la composition linguistique traditionnelle des régions et prendre en considération la communauté linguistique autochtone.

L'article 2 précise que la loi réglemente l'emploi des langues officielles cantonales de la part des autorités et des tribunaux cantonaux, les mesures destinées à la sauvegarde et à la promotion des langues romanche et italienne, les échanges entre les communautés linguistiques cantonales, l'attribution des communes et des arrondissements aux régions linguistiques ainsi que la coopération entre le canton et les communes (...) dans le choix de leurs langues officielles et scolaires.

La seconde partie de la loi règle l'utilisation des langues dans les rapports entre administrés et autorités cantonales. Des règles d'utilisation des langues au niveau du Grand Conseil, du Gouvernement, de l'embauche des employés ou encore des rapports avec les tribunaux sont

²⁴⁸ AMBROS LÜTHI, p. 102.

²⁴⁹ BERNHARD ALTERMATT, *La politique du bilinguisme du canton de Fribourg-Freiburg 1945-2000 : Entre innovation et improvisation*, coll. „Aux sources du temps présent“, vol. 11, Fribourg, Université de Fribourg, 2003, 375 p.

²⁵⁰ Rapport n° 68 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat n° 2034.08 André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues, p. 3.

également prévues. Comme nous l'avons vu, au niveau fribourgeois ces questions sont réglées de manière éparse dans plusieurs lois.

La troisième partie de la loi traite des mesures de promotion du romanche et de l'italien. Le versement de subventions cantonales à des institutions de promotion du romanche et de l'italien est prévu, sur la base d'accords entre le canton et dites institutions. Des subventions pour des communes ou d'autres entités de droit public et privé peuvent également être versées, moyennant le respect d'un certain nombre de conditions relatives aux mesures prévues (notamment mesures de promotion, traductions, cours de langue, journaux en romanche ou en italien, création de classes bilingues dans les communes de langue allemande etc). Il est également prévu que les communes adoptent des mesures pour la sauvegarde et la promotion des langues autochtones des communes, et que tant le canton que les communes promeuvent les échanges d'élèves, de classes et d'enseignants entre les communautés linguistiques. Pour ce faire, des subventions peuvent être versées à des organismes organisant des échanges.

La quatrième partie est celle qui nous intéresse le plus. L'article 16 prévoit que les communes définissent leur(s) langue(s) officielle(s) dans leur législation, en tenant compte des principes de la loi. Selon ceux-ci, les communes ayant au moins 40% de leur population appartenant à une communauté linguistique autochtone sont considérées comme unilingues ; la langue autochtone est alors la langue officielle. En revanche, si la proportion est d'au moins 20% de la population, la commune doit être considérée comme plurilingue. La langue autochtone est alors l'une des langues officielles de la commune. Les pourcentages sont alors calculés selon les résultats du dernier recensement fédéral, et on considère comme appartenant à la communauté linguistique romanche ou italienne toutes les personnes qui ont répondu à au moins une question sur l'appartenance linguistique indiquant la langue romanche ou italienne.

Toutefois, depuis 2010, l'OFS a modifié son système de recensement. En effet, afin de décharger la population, il se base désormais en premier lieu sur les registres des habitants des communes et des cantons, les registres fédéraux des personnes et le registre fédéral des bâtiments et des logements pour collecter les informations et complète celles-ci par des enquêtes par échantillonnage. Ainsi, seule une petite partie de la population est interrogée dans le cadre d'interviews écrites ou téléphoniques²⁵¹.

Le nouveau système de recensement a posé problème au canton des Grisons qui manque désormais de données statistiques précises. En conséquence, l'ordonnance cantonale du 11 décembre 2007 sur les langues a dû être adaptée (Sprachenverordnung des Kantons Graubünden, SPV ; BR 492.110). Un nouvel article 19a a ainsi été introduit et prévoit une procédure d'actualisation des données statistiques à la demande des communes proches des seuils fixés par l'article 16 de la loi lors du dernier recensement. Les coûts de l'enquête sont alors répartis entre le canton et la commune.

Concernant l'utilisation des langues dans les rapports avec les administrés, il est prévu que les communes unilingues emploient leur langue officielle lors des assemblées communales, des votations, des communications et publications, des rapports officiels avec les administrés ainsi que pour la signalisation des bureaux et routes. En ce qui concerne les communes plurilingues, il est uniquement prévu que celles-ci emploient de manière appropriée les langues officielles, le détail étant laissé aux règlements communaux.

Pour ce qui a trait à la langue de l'enseignement, la loi fixe à nouveau un certain nombre de principes, laissant le détail aux règlements communaux. Dans les communes unilingues, l'enseignement de la première langue est dispensé dans la langue officielle, le choix de la deuxième langue dépendant de la loi scolaire cantonale. Dans les communes plurilingues, l'enseignement de la

²⁵¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/enquetes/recensement-population.html>

première langue est dispensé dans la langue autochtone. Toutefois, dans les communes plurilingues et de langue allemande, le gouvernement peut, sur demande de la commune et dans l'intérêt de la sauvegarde de la langue autochtone, autoriser la gestion d'une école publique bilingue. De plus, dans les communes ayant une proportion d'au moins 10% de leur population issus d'une communauté autochtone, l'enseignement du romanche ou de l'italien est obligatoire. Des écoles bilingues régionales peuvent également être mises sur pied.

L'article 22 règle la question de la fusion de communes. Il est ainsi prévu que si deux ou plusieurs communes s'associent, les dispositions sur l'emploi des langues officielles et des langues d'enseignement s'appliquent par analogie. Le pourcentage de chaque communauté linguistique est alors calculé selon le nombre total de la population de la nouvelle commune.

L'article 23 régit la procédure de changement de langue. Le changement d'une commune unilingue en une commune plurilingue et inversement, ainsi que le changement d'une commune plurilingue en une commune germanophone sont sujets à la consultation populaire. Pour qu'une commune unilingue puisse devenir plurilingue, il faut que la proportion de population appartenant à la communauté linguistique autochtone tombe en dessous de 40% et que la majorité de la population approuve le changement. Dans le cas du changement d'une commune plurilingue à une commune germanophone, il faut que la proportion de population appartenant à la communauté linguistique autochtone tombe en dessous de 20% et que les 2/3 des votants acceptent le changement. De plus, pour les deux cas, l'approbation du gouvernement est prévue.

Enfin, l'article 24 traite de la question des arrondissements. Ainsi, les arrondissements composés de communes unilingues ayant la même langue officielle sont unilingues et ont comme langue officielle la langue commune. Les arrondissements composés de communes ayant des langues officielles différentes sont considérés comme plurilingues. Les langues officielles sont alors toutes celles des communes membres.

b. Développements relatifs à la Ville de Fribourg

Comme on a pu le voir, la loi grisonne pose une condition numéraire (le pourcentage de la population parlant une langue) et une condition procédurale (processus de consultation populaire). Nous allons analyser ci-dessous si ces conditions seraient judicieuses dans le cas de la Ville de Fribourg ou s'il faudrait prévoir un autre type de procédure.

Au vu de l'importance de la décision d'intégrer une deuxième langue comme langue officielle, décision portant une atteinte quasi irréversible au paysage linguistique, il semble évident qu'une procédure assez importante doit être prévue. Celle-ci permettrait en effet de garantir un choix correspondant tant à la réalité historique et sociale qu'à la volonté populaire. On pourrait ainsi imaginer la mise en place d'une votation populaire et que celle-ci nécessite plus qu'une simple majorité. LÜTHI, lors de l'introduction de la nouvelle constitution, avait proposé le consentement des 2/3 des votants, afin de s'assurer que la majorité linguistique veuille bien que la commune devienne bilingue²⁵². A l'image du canton des Grisons, il serait donc important de prévoir ce mécanisme de votation. Toutefois, dans le domaine de la langue qui est de compétence cantonale, il faudrait que la procédure ressorte d'une base légale cantonale avant de pouvoir modifier quelque chose au niveau communal.

On pourrait effectivement imaginer l'introduction d'une loi sur les langues, mais il s'agirait là d'un processus de plusieurs années dont on ne pourrait être convaincu de l'aboutissement au vu des sensibilités liées à ce sujet sensible sur le plan cantonal. D'ailleurs, l'idée d'une loi sur les langues qui définirait les critères permettant de fixer la langue d'une commune n'est pas préconisée, tant par le

²⁵² AMBROS LÜTHI, p. 99.

Gouvernement fribourgeois que par les auteurs²⁵³. Selon eux, le bilinguisme est en effet vécu depuis des décennies de manière harmonieuse dans la plupart des communes qui possèdent des minorités linguistiques autochtones, et cela sans qu'aucune définition légale n'ait été nécessaire. Cela pourrait donc avoir pour risque de détruire cet équilibre et créer des crispations.

Il est d'ailleurs intéressant de savoir que, initialement, il avait été prévu d'intégrer à l'article 6 alinéa 3 Cst fr. que, pour les communes souhaitant que le français et l'allemand soient leurs langues officielles, l'approbation du canton soit nécessaire. Cette phrase a finalement été abandonnée suite à des remarques de différentes communes et du Conseil d'Etat. Il a également été soulevé qu'il fallait vraiment éviter de retenir des pourcentages pour une minorité autochtone importante dans des lois, mais qu'on pourrait en revanche totalement imaginer qu'il faille une majorité qualifiée des votants pour introduire une deuxième langue officielle²⁵⁴. Le Conseil d'Etat a notamment rappelé par la suite que c'était à une commune de déterminer si elle se sentait bilingue ou non, que cette décision relevait de leur autonomie communale, même si elle devait s'inscrire dans le respect du principe de territorialité²⁵⁵.

Toutefois, il est vrai que les dispositions constitutionnelles ont un contenu juridique imprécis et contiennent des notions juridiques indéterminées qui font penser que leur application semble difficile sans une concrétisation préalable dans une loi.

A ce stade de la réflexion, il n'est pas inutile de relever que dans le canton de Berne, la question de la ou des langues officielles des communes est réglée au niveau constitutionnel. Ainsi, selon l'article 6 alinéa 3 Cst Be., les langues officielles des communes des arrondissements administratifs de la région administrative du Seeland sont le français et l'allemand dans les communes de Biel/Bienne et d'Evilard (a) et l'allemand dans les autres communes (b).

De manière plus réaliste et moins compliquée, on pourrait imaginer d'intégrer un article sur le changement de langue officielle dans la Loi sur les communes. Celui-ci pourrait permettre de définir les conditions procédurales, voire matérielles et offrirait ainsi la base légale cantonale requise pour agir sur le plan communal.

Comme le prévoit l'article 6 alinéa 3 Cst fr., il faut de toute évidence que la commune possède une minorité linguistique autochtone importante pour demander l'introduction d'une deuxième langue officielle. A l'image des développements effectués ci-dessus sur différentes communes du canton de Fribourg, on pourrait considérer que, à l'image de la commune de Morat, il faille un pourcentage de minimum 15% sur les cinquante ou cent dernières années. VOYAME préconisait même que l'on ne descende pas en dessous de 30%, afin de s'assurer que le principe de territorialité n'a pas été inscrit dans la Constitution en vain²⁵⁶. Il semble toutefois risqué d'inclure un pourcentage minimum dans une loi au sens formel, notamment au vu des réticences déjà exprimées lors de la rédaction de la nouvelle constitution. En effet, on peut légitimement se poser la question de savoir si ce n'est pas avant tout la volonté populaire qui doit primer et le sentiment de la population face à l'idée d'être une commune bilingue. Bien que le but soit de préserver le paysage linguistique fribourgeois tel qu'il s'est constitué au fil des années, il semble évident que, au vu des implications administratives, une commune disposant d'un faible pourcentage d'une minorité linguistique autochtone n'aurait pas un grand intérêt à faire reconnaître cette langue comme une langue officielle. Ou alors, si elle le fait, c'est que cela représente une forte volonté de la population. Il serait donc à notre sens plus judicieux

²⁵³ Rapport n° 68, p. 3.

²⁵⁴ *Ibidem*.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ JOSEPH VOYAME, *Avis de droit au sujet du nouvel article constitutionnel sur les langues officielles inséré dans la Constitution du canton de Fribourg et au sujet de son application dans la législation et la pratique*, Saint-Brais, 1991, p. 55.

d'adopter un terme plus général que d'inscrire un pourcentage précis. Ainsi, dans le cas d'une disposition intégrée dans la Loi sur les communes, on pourrait exclusivement rappeler le prescrit de l'article 6 alinéa 3 Cst fr.

Sans disposition légale concrétisant les critères pour juger du statut linguistique d'une commune, la solution se trouverait sur le plan juridictionnel, ce qui pourrait représenter une solution insatisfaisante.

c. La question du district de la Sarine

Comme nous l'avons vu, le fait que la Ville de Fribourg devienne bilingue aurait des conséquences allant au-delà de la question purement communale. Jusqu'à présent, plusieurs bases légales font référence à la langue utilisée dans le district de la Sarine comme étant le français, toutes les communes du district étant francophones. Si le chef-lieu du district devenait bilingue, plusieurs lois cantonales devraient être adaptées.

Toutefois, imaginer un changement total du statut du district serait, à notre sens, un peu excessif. En effet, entre 1960 et 2000, le pourcentage de germanophones dans le district est passé de 27 à 16% et dans la majorité des communes à minorité autochtone germanophone, ce pourcentage n'a cessé de diminuer. VOYAME proposait d'ailleurs de ne pas juste se dire qu'un district comprenant des communes francophones et germanophones doit être considéré comme bilingue, mais qu'il faut mener les mêmes réflexions que pour les communes, notamment par rapport au pourcentage de population de la langue minoritaire²⁵⁷. De toute manière, cette question ne peut pas et n'a pas être tranchée à l'échelon communal. Le Canton de Berne a réglé cette question au niveau de sa Constitution (art. 6 al. 2 Cst. Be).

4. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour le travail au sein des organes de la Ville (Conseil général, Conseil communal, administration et services de la Ville).

a. Pour le Conseil général

Selon l'article 45 du Règlement du Conseil général de la Ville de Fribourg relatif aux langues utilisées lors des séances du Conseil général, les membres s'expriment en français ou en allemand (al. 1). Sur demande du Bureau, les documents importants sont fournis aux membres en français et en allemand. Dans tous les cas, les messages comportent un résumé dans l'autre langue (al. 2).

Les membres du Conseil général peuvent ainsi déposer une proposition ou un postulat, poser une question, proposer une résolution ou intervenir d'une autre manière dans l'une ou l'autre langue. Le règlement est toutefois muet sur la question des langues utilisées lors des séances du bureau et des commissions.

En cas de reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle, ce règlement devrait être adapté. La question des langues officielles, qui s'applique également au Bureau et aux Commissions, devrait figurer dans les dispositions générales. Les convocations, les ordres du jour et les publications dans la Feuille officielles devraient être en deux langues. Tous les messages du Conseil communal devraient être fournis aux membres du Conseil général dans les deux langues, sans restriction. L'art. 45 alinéa 2 du règlement actuel deviendrait superflu.

²⁵⁷ JOSEPH VOYAME, p. 58.

b. Pour le Conseil communal

Le Règlement du 5 juin 2000 fixant l'organisation générale de la Ville de Fribourg et le statut des membres du Conseil communal ne contient aucune disposition sur le statut linguistique et la/les langue(s) officielle(s) de la Commune de Fribourg.

Les dispositions générales de ce règlement devraient être complétées en introduisant la notion de commune bilingue et l'utilisation du français et de l'allemand comme langues officielles (art. 1 et 3). Les règles d'organisation du Conseil communal (art. 7ss) et de gestion de l'administration (art. 13 ss) devraient être modifiées, tout comme le Règlement administratif du 20 novembre 2012. Les dispositions touchées concerneraient :

- l'ordre du jour ;
- la présentation et le contenu des dossiers ;
- les messages au Conseil général ;
- le déroulement des séances ;
- les procès-verbaux ;
- la correspondance ;
- la prévention et la gestion des conflits internes ;
- les publications dans la Feuille officielle ;
- l'information du public ;
- les séances de conciliation (permis de construire, aménagement du territoire et aménagements routiers).

S'agissant des décisions du Conseil communal, le Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA ; RSF 150.1) règle déjà la question de la langue de la procédure en matière administrative. Selon l'article 36 CPJA, *en première instance, la procédure se déroule en français ou en allemand, suivant la ou les langues officielles de la commune du canton dans laquelle la partie a son domicile, sa résidence ou son siège* (al. 1). *Lorsque la procédure a un rattachement territorial, elle se déroule dans la ou les langues officielles de la commune où l'objet de la procédure est situé* (al.2).

Les règles du code déterminent la langue applicable pour la prise d'une décision. Elles ne déterminent donc pas la langue que l'administration doit utiliser pour fournir des renseignements ou des informations aux particuliers. La réglementation prévue aux articles 36 à 40 CPJA se fonde sur le principe de la territorialité. En vertu de ce principe, la langue déterminante dans une affaire n'est pas nécessairement celle de l'administré, mais la ou les langues officielles d'une circonscription donnée. Le CPJA parle de "la" ou "les" langues officielles, reconnaissant ainsi implicitement l'existence de communes bilingues. En revanche, le code ne détermine pas ce qu'il faut entendre par commune bilingue, ni à fortiori quelles sont les communes bilingues du canton. Une telle détermination doit en effet résulter, non pas d'un code de procédure administrative, si étendu que soit son champ d'application, mais de dispositions générales d'application de la Constitution cantonale²⁵⁸.

c. Pour l'administration

Le Règlement administratif du 20 novembre 2012 concernant le fonctionnement du Conseil communal et l'organisation de l'administration devrait être modifié et/ou complété dans les domaines suivants :

- l'accueil et les relations avec le public ;
- la présentation et le contenu des dossiers ;
- la correspondance interne et externe ;
- les rapports au Conseil communal ;
- le déroulement des séances internes.

²⁵⁸ DENIS LOERTSCHER, *La nouvelle procédure administrative fribourgeoise*, in RFJ 1992, p. 116ss

S'agissant du recrutement du personnel, tous les postes font déjà l'objet d'une mise au concours dans les deux langues. De bonnes voire de très bonnes connaissances de la langue partenaire sont généralement requises en fonction des postes à pourvoir. Dans le cadre de la formation continue, le personnel en place a la possibilité de suivre des cours d'allemand respectivement de français proposés notamment par l'Etat de Fribourg, en collaboration avec le CPI.

En cas de reconnaissance de l'allemand comme langue officielle, il n'y aurait pas lieu de prévoir obligatoirement un système rigide de quota de personnel francophone et germanophone sur le modèle de la Loi fédérale sur les langues et son ordonnance d'application. Le règlement du personnel de la Ville de Fribourg devrait être modifié.

d. Elaboration des règlements

Selon l'article 9 du règlement administratif de la Ville de Fribourg concernant le fonctionnement du Conseil communal et l'organisation de l'administration, le Service juridique est chargé de la préparation des règlements communaux. Ni la Loi sur les communes ni le règlement précité ne précisent la procédure à suivre avant l'adoption d'un règlement par le Conseil général (art. 10 al. 1 let. f LCo) et son approbation par le canton (art. 148 al. 2 LCo).

En règle générale, la procédure appliquée est la suivante. Le projet de règlement est élaboré par un groupe de travail composé de représentants des services communaux intéressés. Le projet est ensuite présenté au Conseiller ou à la Conseillère communal(e) en charge du dossier, puis au Conseil communal. Selon le type de règlement, le Conseil communal décide s'il y a lieu de consulter les milieux intéressés extérieurs à l'administration. Cas échéant, cette consultation a lieu en parallèle à l'examen préalable par le Canton (cf. Directives du Service des communes du canton de Fribourg). Au retour de l'examen préalable, un projet de règlement accompagné d'un projet de message est adressé au Conseil communal. Tous les documents sont rédigés en français, à l'exception du message qui fait l'objet d'un résumé en allemand. Le Bureau peut décider de la constitution d'une commission spéciale chargée d'examiner le projet de règlement. La Commission financière préavise le projet sous l'angle financier. D'autres commissions peuvent émettre un préavis en fonction de l'objet du règlement.

En cas de reconnaissance officielle de l'allemand, cette procédure devrait être adaptée et réglementée. Il s'agirait d'établir les textes dans les deux langues officielles et de veiller à la concordance entre les versions linguistiques. A l'instar du canton, les documents internes à l'administration, en particulier les documents mis en consultation interne, pourraient être rédigés dans une seule langue (cf. art. 11 du règlement sur l'élaboration des actes législatifs, RSF 122.021). Les personnes chargées des traductions devraient être associées suffisamment tôt aux travaux pour qu'il soit possible de tenir compte d'éventuelles incidences de la traduction sur le texte source. Les deux versions linguistiques feraient foi de manière égale.

5. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour le contact des citoyens/citoyennes et de l'économie avec les autorités de la Ville de Fribourg.

Lors de contacts avec les citoyennes et les citoyens, le Conseil communal est déjà apte à répondre aux sollicitations en français et en allemand. S'agissant des services communaux, le pragmatisme est de mise, en particulier lors de contact aux guichets. Plusieurs services disposent de collaborateurs pouvant s'exprimer dans les deux langues.

Le site Internet de la Ville de Fribourg est déjà accessible en français et en allemand. Quant au Bulletin d'information de la Ville de Fribourg « 1700 », il est rédigé en français et partiellement en

allemand. De plus, tout(e) nouvel(le) habitant(e) de la Ville de Fribourg choisit s'il veut recevoir la documentation communale en français ou en allemand (langue de distribution).

En cas de reconnaissance de l'allemand comme langue officielle, quiconque s'adressera aux autorités communales pourra le faire dans la langue officielle de son choix et le Bulletin « 1700 » devra être rédigé dans les deux langues officielles.

S'agissant des milieux économiques, il sied de rappeler que la promotion économique est un des domaines d'activité dans lequel l'agglomération de Fribourg se substitue aux communes membres (art. 38 et 51 ss des statuts de l'agglomération). Selon l'article 7 alinéa 3 des statuts, « *les relations entre un(e) citoyen(ne) et les services de l'agglomération se déroulent en français ou en allemand selon la langue de l'intéressé* ».

La Ville de Fribourg est également dotée d'un poste de délégué économique qui est soumis aux mêmes règles que le personnel communal (cf. *supra* chiffre 4 let. c).

6. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour les écoles publiques.

A titre préliminaire, il sied de rappeler que le domaine scolaire est un domaine de compétence principalement cantonale. Ainsi, il ne serait également pas possible de prévoir au niveau communal des règles sortant du cadre de la loi scolaire cantonale.

Au niveau cantonal, la question de la langue dans le domaine de la scolarité est premièrement réglée par la Constitution fribourgeoise, et notamment son article 64 alinéa 3 qui prévoit la chose suivante :

«³ La première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle »

En plus de la base constitutionnelle, la nouvelle Loi fribourgeoise sur la scolarité obligatoire (LS ; RSF 411.0.1) est entrée en vigueur le 1^{er} août 2015. Selon l'article 11 de cette loi :

«¹ L'enseignement est donné en français dans les cercles scolaires où la langue officielle est le français et en allemand dans les cercles scolaires où la langue officielle est l'allemand.

² Lorsqu'un cercle scolaire comprend une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande ou une commune bilingue, les communes du cercle scolaire assurent la fréquentation gratuite de l'école publique dans les deux langues ».

Au niveau communal, la Ville de Fribourg possède actuellement un règlement sur les écoles enfantines et primaires, et un autre sur les cycles d'orientation. Un nouveau règlement scolaire est actuellement en cours de rédaction et se base sur le règlement-type élaboré par le Service des communes. Il vise à adapter le règlement actuel à la nouvelle loi scolaire cantonale et devrait probablement entrer en vigueur en 2018.

Ce qu'il faut savoir c'est que la Ville de Fribourg prévoit déjà la possibilité de suivre la scolarité en français et en allemand. En effet, les sites scolaires du Jura, du Schönberg et de la Vignettaz possèdent des classes germanophones, et le site de l'Auge est entièrement alémanique. Le choix de la langue de scolarité doit se faire au début de la scolarité et ne peut en principe plus être modifiée. De manière générale et pour des raisons évidentes de communication avec les professeurs et de soutien à l'enfant scolarisé, le Service des écoles de la Ville de Fribourg essaie de s'assurer qu'au moins un des parents parle la langue choisie, même si ce n'est pas la langue principalement utilisée à la maison. Il est également important de savoir que la Ville de Fribourg accueille également un

certain nombre d'élèves issus d'autres cercles scolaires et qui souhaitent suivre leur scolarité dans leur langue maternelle lorsque ce n'est pas possible dans leur cercle scolaire. De plus, à l'heure actuelle, tous les accueils extrascolaires possèdent au moins une personne parlant l'allemand.

On pourrait en revanche se poser la question des conséquences sur le système scolaire si la Ville de Fribourg devenait bilingue. Les élèves auraient-ils alors un total choix de la langue d'enseignement, indépendamment de la langue des parents ? Les sites scolaires devraient-ils tous proposer un enseignement dans les deux langues ? Devrait-on créer des classes exclusivement bilingues ?

En conclusion, le système d'enseignement en Ville de Fribourg répond aux exigences légales puisqu'il propose des classes en français et en allemand, sans toutefois offrir de classes bilingues. Un tel projet serait en revanche du ressort du canton et cette question fait d'ailleurs l'objet d'un autre postulat déposé le 19 septembre 2017 qui actuellement étudié par les services de la Ville. En outre, depuis le début du mois de janvier 2018, la Ville de Fribourg et le canton travaillent sur un projet pilote pour mettre en place des classes bilingues depuis le niveau primaire.

7. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg dans le domaine culturel

A notre avis, la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle n'aura aucune conséquence juridique dans le domaine de la culture en Ville de Fribourg.

Selon l'article 57 des statuts de l'agglomération de Fribourg, « *l'agglomération définit la politique culturelle régionale dans le respect des deux langues officielles* ». L'agglomération s'est dotée d'un règlement régissant la reconnaissance d'importance régionale des activités culturelles ainsi que d'un règlement régissant l'octroi de subventions culturelles. Plusieurs grandes associations culturelles et lieux d'animation tant francophones que germanophones bénéficient de subvention par ce canal.

Quant au Règlement du 27 avril 2010 régissant la promotion des activités culturelles communales et la commission culturelle de la Ville de Fribourg, il permet à la commune d'octroyer des subventions annuelles ou des subventions extraordinaires au niveau local, indépendamment des questions linguistiques. Tout au plus devrait-on compléter l'article 4 de ce règlement en prévoyant de définir la politique générale de promotion des activités culturelles locales « *dans le respect des deux langues officielles* ».

8. Evaluation juridique des conséquences d'une reconnaissance officielle de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg pour les inscriptions publiques (et éventuellement aussi pour les inscriptions de privé dans l'espace public)

En cas de reconnaissance officielle de l'allemand, le logo de la Ville de Fribourg devrait être adapté en tenant compte des deux langues officielles. Il en irait de même pour l'indication des bâtiments abritant des services communaux. Dans une perspective jusqu'au-boutiste, toute la signalétique à l'intérieur des bâtiments devrait être dans les deux langues officielles.

Il sied de relever que la question du logo bilingue fait l'objet d'un postulat n° 40 déposé le 29 mars 2017 et transmis le 30 mai 2017. Le Conseil communal adressera son rapport au Conseil général en temps opportun.

S'agissant de la dénomination des rues, l'article 25 alinéa 1 de la loi sur la mensuration officielle (LMO ; RSF214.6.1) prévoit que le Conseil communal détermine les noms géographiques de la mensuration officielle et les noms de rues.

Cette disposition ne signifie pas que la reconnaissance de l'allemand comme langue officielle impliquerait sans autre la traduction de tous les noms de rue. Tout comme en 1988, le Conseil communal mettrait vraisemblablement sur pied une Commission chargée de proposer une liste des noms de rues bilingues. Le Conseil communal devrait ensuite arrêter une liste définitive des noms de rues et établir un plan indiquant leur tracé. Cette liste, datée et signée par le Conseil communal, est soumise à la Commission cantonale de nomenclature, via le Service du cadastre et de la géomatique. Après l'examen de la liste définitive par la commission de nomenclature, la Commune a trente jours pour déposer une éventuelle réclamation. Dès que la procédure est terminée, la liste définitive avec l'orthographe harmonisée devient liste officielle, approuvée par le Service du Cadastre.

En ce qui concerne les inscriptions et les publicités d'entreprises privées dans l'espace public, le principe de la liberté de la langue doit s'imposer.

9. Evaluation juridique des pros et contra des différentes possibilités

A notre sens, plutôt que de reconnaître l'allemand comme langue officielle de la Ville, il faudrait s'assurer que la minorité linguistique établie depuis longtemps bénéficie de droits lui permettant le maintien de son identité culturelle. En effet, la procédure à suivre pour que la Ville de Fribourg puisse se déterminer comme ville bilingue n'est mentionnée nulle part dans la législation fribourgeoise. L'élaboration d'une base légale cantonale permettrait de clarifier cette procédure et de prévoir un soutien financier du Canton aux communes bilingues.

La volonté de la minorité linguistique d'être considérée et de bénéficier de droits lui permettant de maintenir son identité culturelle est légitime et doit être entendue. Ainsi, en l'état actuel de l'ordre juridique, la meilleure solution semble être le *statu quo*, tout en offrant plus de soutien et de promotion de la minorité linguistique allemande. Dans ses rapports avec les usagers, l'administration communale diffuse déjà une grande partie des informations dans les deux langues. On pourrait toutefois imaginer que cela devienne systématique, que le site internet, les règlements et tous les documents officiels soient entièrement traduits. Cela nécessiterait toutefois l'engagement de plusieurs traducteurs. La Ville dispose certes de moyens financiers limités, mais d'une marge de manoeuvre considérable, moyennant un engagement politique et administratif volontariste.

Enfin il ne faut pas oublier de replacer ce débat à l'aube d'une fusion des communes du Grand Fribourg. En effet, pour les communes intéressées, la transformation de leur administration en administration bilingue pourrait être un frein aux pourparlers.

RICHARD JORDAN

CHEF DE SERVICE

CYRIELLE VERDON

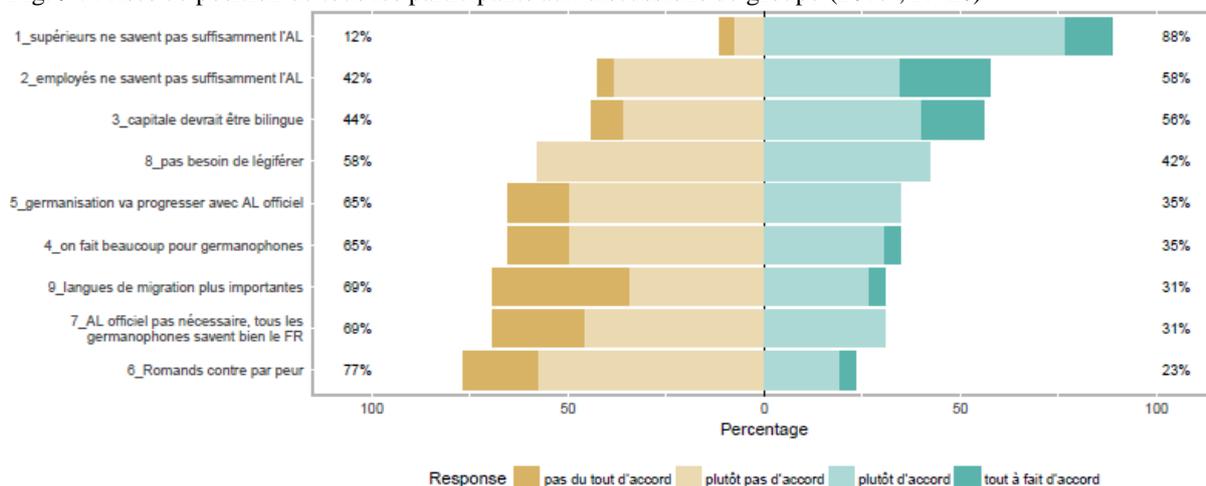
JURISTE

Évaluation du questionnaire (groupes de discussion d'employés communaux)

Les réponses des 26 employés communaux qui ont participé aux discussions de groupe, en septembre 2017, ne sont pas représentatifs au plan statistique, car la Ville emploie plus de 600 personnes (en CDI). Elles donnent cependant une idée de comment ces employés, sélectionnés entre autre pour leur intérêt en matière linguistique, voient la situation. Les neuf énoncés du questionnaire ont été délibérément formulés de manière simple et pointue ; leur contenu est tiré de la littérature consultée et/ou d'interviews d'experts. À noter que le questionnaire était disponible en allemand et en français, et que seule une personne a choisi la version allemande.

1. « Beaucoup de supérieurs de l'administration de la Ville ne savent pas suffisamment bien l'allemand pour communiquer en allemand avec des citoyens et/ou collaborateurs. »
2. « Beaucoup d'employés de la Ville en contact régulier avec les citoyens ne savent pas bien l'allemand ce qui fait que les germanophones de Fribourg se sentent négligés. »
3. « La capitale d'un canton officiellement bilingue devrait elle aussi être officiellement bilingue. »
4. « Les germanophones de la ville de Fribourg sont gâtés, beaucoup est déjà fait pour eux. »
5. « Avec l'introduction de l'allemand comme langue officielle de la ville de Fribourg la progression des germanophones vers la Romandie va augmenter. »
6. « Les Romands sont contre l'allemand comme langue officielle de la ville par peur de perdre leur travail, parce qu'ils ne savent pas suffisamment bien l'allemand. »
7. « Les Fribourgeois germanophones savent tous très bien le français et il n'est donc pas nécessaire d'introduire l'allemand comme langue officielle de la Ville. »
8. « Plus on légifère, moins bien ça ira. »
9. « Connaître une langue liée à la migration serait plus utile que l'allemand. »

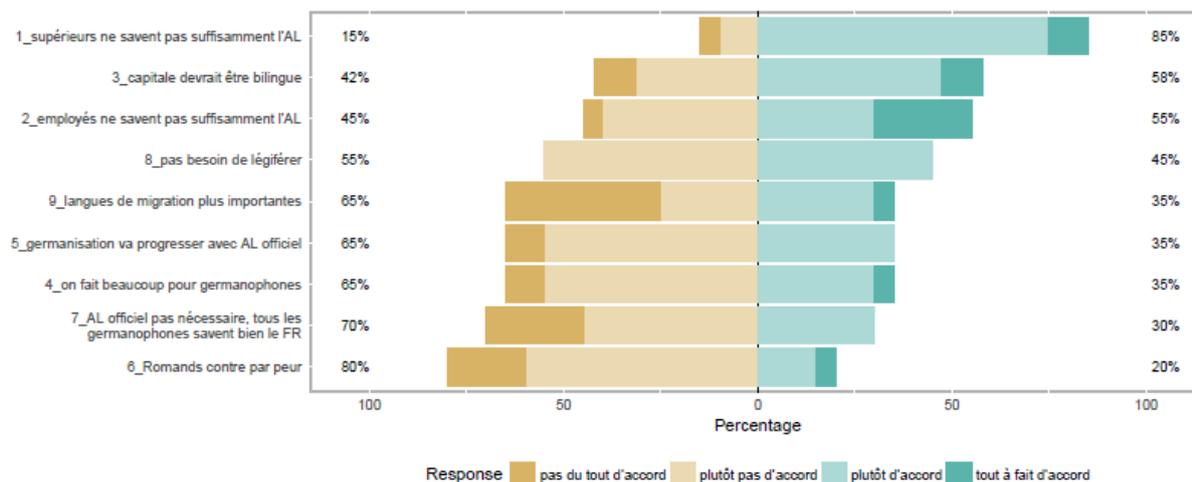
Fig. 9 : Prises de position de tous les participants aux discussions de groupe (2017 ; N=26)



Source : Sondage questionnaire IDP (sept. 2017) ; traitement : R. Berthele

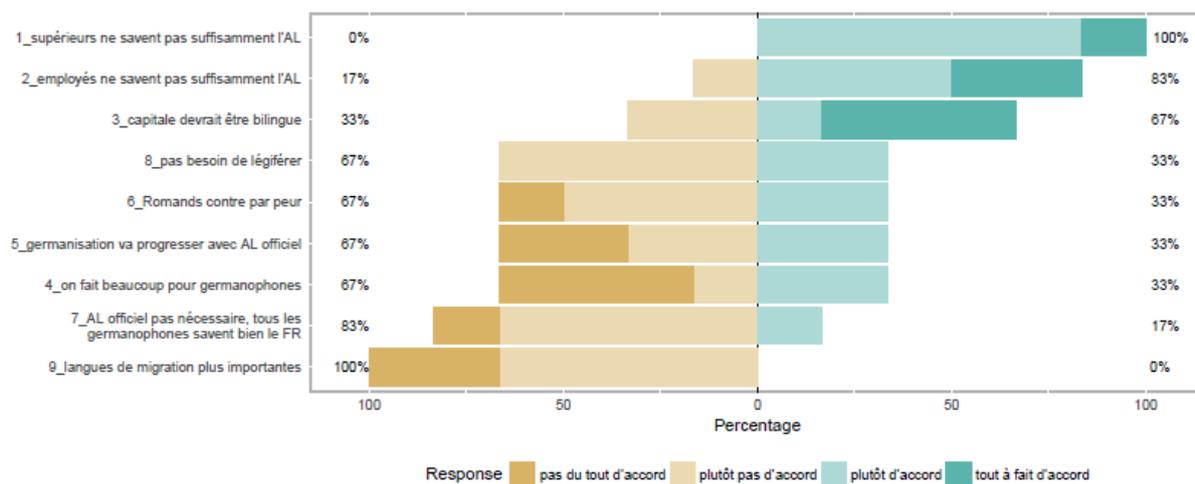
Seules quelques personnes de langue principale allemande ont participé aux discussions de groupe, ce qui n'est guère étonnant au vu de la faible proportion de germanophones dans l'administration de la Ville (cf. chap. 5.4.1). Malgré la non-représentativité statistique des résultats, nous joignons à l'évaluation globale l'évaluation d'après la langue principale. Celle-ci montre que les prises de position des germanophones sont nettement plus tranchées sur certaines questions, p. ex. sur la question 1 (évaluation des connaissances d'allemand des supérieurs) ou 9 (évaluation de l'importance des langues de la migration).

Fig. 10 : Prises de position des participants francophones aux discussions de groupe (2017 ; N=20)



Source : Sondage questionnaire IDP (sept. 2017) ; traitement : R. Berthele

Fig. 11 : Prises de position des participants germanophones aux discussions de groupe (2017 ; N=6)



Source : Sondage questionnaire IDP (sept. 2017) ; traitement : R. Berthele

Prises de position du KUND et de la CRPF au sujet du postulat n° 23

Kultur Natur Deutschfreiburg (KUND, antérieurement DFAG et Deutschfreiburger Heimatkundeverein)



Institut für Mehrsprachigkeit
Universität Freiburg / PH Freiburg
Herr Prof. Dr. Raphael Berthele
Frau Dr. Renata Coray
Murtengasse 24
1700 Freiburg

Freiburg, 19. Dezember 2017

**Deutsch als Amtssprache der Stadt Freiburg? – Bitte um eine Stellungnahme;
Ihr Schreiben vom 17. November 2017**

Sehr geehrter Herr Professor Berthele
Sehr geehrte Frau Doktor Coray

In Ihrem Schreiben ersuchen Sie uns um eine kurze Stellungnahme zur rubrizierten Frage. Wir nehmen die Gelegenheit gern wahr, uns zu diesem Thema zu äussern, welches uns bzw. unsere beiden Vorgängervereine seit vielen Jahren beschäftigt, und würden es begrüßen, wenn Sie unsere Stellungnahme im Anhang Ihres Berichts integral publizieren.

Wir sind ganz entschieden der Auffassung, dass Fribourg-Freiburg so rasch wie möglich auch offiziell zweisprachig werden muss, und das aus folgenden Gründen:

- Fribourg-Freiburg ist seit der Gründung im Jahr 1157 eine zweisprachige Stadt, mit wechselnden Mehrheitsverhältnissen und wechselnden Amtssprachen.
- Die Zweisprachigkeit ist seit dem 12. Jahrhundert eine der wichtigsten sozialen Konstanten der Stadt.
- Auch der Kanton Fribourg-Freiburg ist seit jeher zweisprachig, mit einer französischsprachigen Mehrheit. Auf Stufe Kanton haben sich die Sensibilität und das Selbstverständnis bezüglich Zweisprachigkeit in den letzten Jahrzehnten enorm entwickelt.
- Fribourg-Freiburg ist die Hauptstadt des gleichnamigen, zweisprachigen Kantons und liegt zudem auf der Sprachgrenze. Die Kantonsverfassung erwähnt die Stadt Fribourg-Freiburg in beiden Amtssprachen und hält zudem explizit folgendes fest: „In Gemeinden mit einer bedeutenden angestammten sprachlichen Minderheit können Französisch und Deutsch Amtssprachen sein.“
- Das Kantonsgericht hat in den vergangenen 35 Jahren mehrfach die Meinung vertreten, Fribourg-Freiburg sei als zweisprachige Gemeinde zu behandeln.
- Im Expertenbericht über die kantonalen Amtssprachen (Guggenheim Bericht) von 1986, im Bericht der staatsrätlichen Kommission zur Sprachenpolitik (Schwaller Bericht) von 1993 und im Rechtsgutachten der Universität Freiburg zum Namen der Stadt Freiburg (Zufferey Gutachten) von 1999 wird die Stadt durchwegs als zweisprachige Gemeinde gewertet.

- Die Stadt Fribourg-Freiburg zählt 8'000 Deutschsprachige. Das entspricht 20 Prozent der Bevölkerung – vergleichbar mit dem Anteil Französischsprachiger in der Schweiz. Keine Freiburger Gemeinde zählt mehr deutschsprachige Einwohnerinnen und Einwohner. Sofern die in Angriff genommene Fusion mit den Nachbargemeinden zustande kommt, wird dies noch mehr der Fall sein.
- Die Zweisprachigkeit Freiburgs und vieler Freiburgerinnen und Freiburger ist ein zentrales Merkmal und insbesondere ein wirtschaftlicher Trumpf. Sie ist ein wichtiger Standortfaktor. Ein offizielles Bekenntnis zur Zweisprachigkeit wäre ein öffentlichkeitswirksamer Schritt.
- Die Stadt Freiburg verfügt bereits heute in mehrfacher Hinsicht über eine zweisprachige Verwaltungspraxis. Eine Offizialisierung dieses Status brächte keinerlei Nachteil mit sich, ganz im Gegenteil.
- Die offizielle Anerkennung von zwei gleichberechtigten Amtssprachen hätte den Vorteil, dass der Rechtsstatus mit der sozialen, wirtschaftlichen, schulischen, administrativen und politischen Praxis übereinstimmen würde. Ausserdem würde dies der Stadt Fribourg-Freiburg ermöglichen, vom Kanton entsprechende Unterstützung zur zweisprachigen Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu fordern.
- Eine Anerkennung von zwei Amtssprachen würde für uns nicht bedeuten, dass plötzlich und sofort jedes kleinste Dokument und jede interne und externe Kommunikation in beiden Sprachen zu erfolgen hätte. Wir plädieren für eine massvolle und pragmatische Umsetzung der amtlichen Zweisprachigkeit.
- Als symbolische Massnahme hätte die offizielle Anerkennung von zwei Amtssprachen jedoch eine grosse Bedeutung für die Integration der beiden Sprachgemeinschaften, für die Stärkung des Status der Stadt Fribourg Freiburg innerhalb des Kantons und für ihre Positionierung gegen aussen.
- Der Umgang einer Gemeinschaft mit ihren Minderheiten ist ein Zeichen von Toleranz, Offenheit, Verantwortungsbewusstsein und Selbstverständnis, ja sogar von Selbstvertrauen.

Aus diesen Gründen würden wir es nicht nur begrüßen, wenn die Stadt Fribourg-Freiburg sich souverän für eine offizielle Zweisprachigkeit entscheiden würde. Für den Verein Kultur Natur Deutschfreiburg (KUND) ist dieser Schritt schlicht eine Notwendigkeit.

Freundliche Grüsse

Franz-Sepp Stulz
Präsident Kultur Natur Deutschfreiburg

Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF)

Prise de position du 15 janvier 2018

Préambule

Un postulat émanant du Conseil général de la ville de Fribourg (adopté le 13 décembre 2016) invite le Conseil communal à examiner l'introduction de l'allemand comme langue officielle.

Chargé par le Conseil communal d'élaborer un rapport d'étude (état des lieux sur les plans historique et juridique, conséquences possibles,...) sur cette éventualité, l'Institut de plurilinguisme de l'Université et de la Haute Ecole pédagogique de Fribourg a, à la fin de l'année passée, sollicité la Communauté Romande du Pays de Fribourg (CRPF). Il a demandé à cette dernière une brève prise de position sur le postulat cité ci-dessus.

Donnant suite à cette requête, le comité de la communauté a examiné la question posée et se détermine à son sujet comme suit.

Bases constitutionnelles et légales

L'art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale charge les autorités cantonales de veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues et de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones.

L'art. 6 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 décrète que la politique linguistique est fondée sur le principe de territorialité, mandat étant donné à l'Etat et aux communes de préserver la répartition linguistique traditionnelle des langues autochtones en respectant l'unilinguisme français ou allemand institutionnel de la majorité des communes fribourgeoises.

Ce même article octroie la possibilité pour une commune de reconnaître comme deuxième langue officielle communale celle d'une minorité linguistique autochtone traditionnellement implantée sur son territoire pour autant qu'elle soit importante.

Le Tribunal fédéral relève lui que, dans le respect des constitutions fédérale et cantonale, les communes sont à même de mettre en place une politique linguistique adaptée à leur réalité sociale afin de régler de manière équilibrée, pacifique et consentie les rapports entre les communautés linguistiques autochtones.

Depuis plusieurs décennies et dans toutes ses prises de position antérieures, la CRPF s'est toujours référée à ce cadre constitutionnel, légal et juridique et a requis que les autorités politiques en fassent autant.

Dès lors, il y a lieu de se demander :

Des changements significatifs de ce cadre sont-ils intervenus ?

Force est de constater que non.

Une loi cantonale sur les langues qui fixerait des critères précis et qui permettrait de clarifier l'application concrète du principe de la territorialité au niveau communal

manque encore et toujours. La Communauté Romande du Pays de Fribourg a maintes fois, demandé la création d'une telle loi. En vain.

Les rapports Voyame du 30 septembre 1991 et Schwaller d'octobre 1993 ont eux aussi déploré cette lacune législative, source d'incertitudes et de conflits potentiels.

Il faut donc encore se référer au cadre légal actuel qui stipule clairement que ce n'est que lorsqu'existe une minorité linguistique autochtone importante qu'une commune peut reconnaître une deuxième langue officielle et donc être officiellement bilingue.

Or, à Fribourg, la proportion de germanophones est restée stable. Elle est actuellement (chiffres de la fin de 2017) de 21,2%, loin des 30% admis par le Tribunal fédéral dans plusieurs de ses arrêts pour qu'on puisse envisager la reconnaissance de l'officialité de la deuxième langue au niveau communal.

Conséquences d'un éventuel changement de statut linguistique

Il y en aurait certainement.

On ne doit pas oublier que le changement du statut linguistique d'une commune peut avoir une influence déterminante sur celui d'autres entités, district, agglomération, cercles scolaires. Dans le cas qui nous occupe, l'impact aurait donc une portée pour le moins régionale, voire cantonale et battrait en brèche la volonté des constituants fribourgeois pour lesquels « il ne doit pas y avoir d'atteinte irréversible au paysage linguistique traditionnel ».

Bien sûr, c'est aussi et d'abord pour la ville, ses autorités et ses habitants que des conséquences apparaîtraient.

Si la ville de Fribourg devait devenir bilingue, elle devrait fondamentalement s'adapter et changer ses pratiques. Toute son administration devrait certainement devenir bilingue en peu de temps. Tout employé devrait probablement être bilingue, ou, du moins, devrait pouvoir répondre efficacement dans les deux langues à tout interlocuteur potentiel. A défaut, un autre employé du même service devrait pouvoir le faire.

Tout document écrit ou publié de quelque manière que ce soit par la commune devrait l'être dans les deux langues officielles. Tout cela a un coût évident et important. Lequel se reporterait probablement sur le taux d'imposition communal.

Il y aurait de toute évidence d'autres répercussions. Mais ce n'est pas à notre communauté d'en dresser le catalogue. La ville de Fribourg, par contre, devrait nécessairement s'y attacher. Et, en définitive, c'est d'abord elle qui devrait faire des choix.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler enfin que, donnant suite au mandat constitutionnel qui la charge de « prendre en considération les minorités linguistiques autochtones », la ville a déjà pris des mesures appréciées (noms des rues dans les deux idiomes, traduction de plusieurs documents,...).

De nombreuses démarches devraient être entreprises

A l'origine de l'art. 6 de la Constitution cantonale, le constituant Ambros Lüthi estime que l'introduction d'une deuxième langue officielle dans une commune nécessite une prudence particulière (à cause du caractère en principe irréversible). Il considère qu'une votation populaire sur la question est nécessaire et qu'une modification du statut linguistique d'une commune devrait obtenir le consentement des deux tiers des votants.

De plus, selon le droit (Constitution et lois cantonales), la ville de Fribourg n'aurait pas la faculté de se déclarer seule officiellement bilingue. Cela nécessiterait probablement une série de démarches politiques et de votations pour changer le droit en vigueur. Le fait que la ville de Fribourg est aussi la capitale du canton devrait aussi être pris en compte.

Conclusions

Au vu des considérations énoncées ci-dessus, la Communauté Romande du Pays de Fribourg estime que les conditions ne sont pas réunies pour l'introduction de l'allemand comme langue officielle de la Ville de Fribourg.

Elle se prononce donc pour le maintien du statu quo, garant de la sérénité qui règne actuellement sur le plan linguistique cantonal.

En outre, la CRPF se réserve la possibilité de faire sur ce dossier une analyse complète, juridique notamment, et de la faire connaître publiquement lors des débats qui vont probablement avoir lieu.

Pour le comité de la CRPF,
Simon Rebetez
Impasse de la Bise 12
1724 Essert/Le Mouret

