

# **Rapport explicatif (avant-projet)**

**concernant la modification de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension  
entre les communautés linguistiques**

du 6 juillet 2016

---

---

## Condensé

*La révision de la loi sur les langues a pour but de renforcer la place des langues nationales dans l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Une modification de l'art. 15 de la loi sur les langues doit appuyer l'harmonisation de l'enseignement des langues à l'école obligatoire. La révision est conforme au mandat de la Confédération et des cantons, qui doivent encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques et veiller à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. Elle souligne le rôle des langues nationales pour la cohésion de notre pays, dont le plurilinguisme est l'une des caractéristiques essentielles.*

### Contexte

*Le plurilinguisme est une composante immuable de l'identité suisse et constitue une caractéristique essentielle de notre pays. La Constitution fédérale le souligne clairement en confiant un mandat étendu de politique linguistique à la Confédération et aux cantons (art. 70 Cst.). La loi sur les langues concrétise ce mandat de sauvegarde et de promotion de la richesse linguistique de la Suisse, et de renforcement de la cohésion sociale.*

*Pays officiellement quadrilingue, la Suisse dispose, pour l'école obligatoire, d'un concept linguistique exigeant mais adapté à sa situation particulière. Celui-ci prévoit l'apprentissage de deux langues étrangères dès l'école primaire, à savoir une deuxième langue nationale et l'anglais.*

*Les cantons travaillent à l'harmonisation de l'enseignement des langues depuis 1975. Les nouvelles dispositions constitutionnelles de 2006 sur la formation définissent la ligne directrice: pour garantir la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation, les cantons sont tenus d'harmoniser l'instruction publique, notamment par le biais des objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre. Si leurs efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation concernant lesdits objectifs, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire (art. 62, al. 4, Cst.).*

*Avec la stratégie des langues 2004, les cantons ont approuvé une solution nationale pour l'enseignement des langues, solution qui a ensuite été reprise dans le concordat HarmoS. Ce dernier a permis aux cantons de s'acquitter de leur mandat constitutionnel.*

*En dépit du cadre clair que se sont donné les cantons, l'objectif d'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères entre les différentes régions linguistiques semble concrètement menacé. Dans certains cantons, la stratégie précitée n'a pas été mise en œuvre, ou seulement partiellement. Dans d'autres, des processus politiques sont en cours qui remettent en question les acquis en matière d'harmonisation, voire souhaitent revenir en arrière. Or la décision de certains cantons de revenir sur la stratégie qui avait été adoptée conjointement ainsi que sur les décisions prises pour la mettre en œuvre empêcherait d'atteindre les objectifs d'harmonisation, désavantagerait la deuxième langue nationale et menacerait la compréhension entre les communautés linguistiques et, partant, la cohésion nationale. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut, pour des raisons tant politiques que de compréhension entre les communautés linguistiques, définir une réglementation harmonisée pour l'enseignement des langues nationales. Si les cantons devaient s'écarter de la stratégie des langues qu'ils ont eux-mêmes approuvée, le Conseil fédéral devrait faire usage de sa compétence subsidiaire, conformément à l'art. 62, al. 4, Cst.*

*Compte tenu de cette évolution, et du fait que certaines décisions visant à supprimer l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire pourraient s'appliquer dès l'année scolaire 2017/2018, le Conseil fédéral estime que le moment est venu de soumettre des propositions de solutions.*

### Contenu du projet

*La nécessité d'une intervention de l'Etat découle à la fois de la responsabilité de la Confédération s'agissant de garantir la compréhension entre les communautés linguistiques, et de son mandat d'harmonisation de l'instruction publique en vue d'assurer la perméabilité de l'espace de formation. La maîtrise des langues nationales constitue par ailleurs un facteur de réussite important en matière d'intégration professionnelle.*

*La décision de réaliser dès à présent une consultation s'inscrit dans le contexte de l'évolution précitée dans certains cantons, évolution qui remet en question l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire à partir de l'année scolaire 2017/2018. La consultation vise à mettre en discussion suffisamment tôt plusieurs solutions. Si les cantons mettent en œuvre la stratégie des langues qu'ils ont adoptée et renoncent à prendre des décisions qui s'en écartent, il ne sera pas nécessaire de modifier la loi sur les langues.*

*Une telle révision viserait à instaurer une réglementation conférant aux langues nationales la place qui leur revient dans l'enseignement des langues, d'une part, et tenant compte tant des compétences cantonales en matière d'enseignement que des différences qui existent entre les régions linguistiques, d'autre part. Dans cette optique, le Conseil fédéral met trois variantes en discussion dans le cadre du projet de consultation en indiquant à laquelle il donne sa préférence.*

---

## Abréviations et glossaire

CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Concordat HarmoS	Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FHNW	Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse
LLC	Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, RS 441.1)
Modèle 3/5	Apprentissage de la première langue étrangère à partir de la 3 <sup>e</sup> primaire et de la deuxième au plus tard à partir de la 5 <sup>e</sup> primaire (conformément à la stratégie des langues 2004)
OFC	Office fédéral de la culture
Stratégie des langues 2004	Stratégie nationale du 25 mars 2004 pour le développement de l'enseignement des langues en Suisse
Swissmem	Association de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux
USAM	Union suisse des arts et métiers

---

## Rapport explicatif

### 1 Grandes lignes du projet

#### 1.1 Contexte

##### 1.1.1 Harmonisation par les cantons de l'enseignement des langues au niveau de la scolarité obligatoire

Pays officiellement quadrilingue, la Suisse dispose, pour l'école obligatoire, d'un concept d'enseignement des langues exigeant mais adapté à la situation linguistique spécifique du pays. Celui-ci prévoit l'apprentissage de deux langues étrangères dès l'école primaire, à savoir une deuxième langue nationale et l'anglais. Si l'enseignement d'une deuxième langue nationale dès le primaire a une longue tradition dans notre pays, celui de l'anglais à ce niveau de scolarité est relativement nouveau.

#### *Les tentatives d'harmonisation de l'enseignement des langues aboutissent à la stratégie des langues 2004*

L'apprentissage des langues étrangères à l'école a toujours revêtu une grande importance dans notre pays plurilingue. L'enseignement d'une deuxième langue nationale à tous les enfants dès le primaire est thématisée dès la fin des années 60, et les premiers cantons introduisent le français et l'allemand « précoces » dès les années 70. En 1975, la CDIP recommande aux cantons de fixer le début de l'enseignement d'une deuxième langue nationale à la 4<sup>e</sup> ou 5<sup>e</sup> année scolaire<sup>1</sup>.

Dans les années 90, l'élaboration d'un nouveau concept national pour les langues s'impose, d'une part en raison des nouvelles connaissances mises à disposition par la recherche sur l'apprentissage des langues ou la didactique des langues étrangères, qui jouent un rôle déclencheur ; d'autre part parce que certains cantons prévoient de suivre l'exemple du canton de Zurich (*Schulprojekt 21*) et d'introduire l'anglais au primaire.

En 2001, la tentative de la CDIP d'établir de nouvelles recommandations concernant la coordination de l'enseignement des langues n'aboutit pas, en raison de l'ordre d'introduction des différentes langues dans l'enseignement. En 2004, la CDIP approuve finalement une stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues (stratégie des langues 2004)<sup>2</sup>. Celle-ci souligne l'importance fondamentale de l'apprentissage précoce des langues et formule des principes relatifs au développement de l'enseignement des langues en Suisse.

#### *Les dispositions de 2006 relatives à la formation entendent créer un «espace suisse de formation» homogène*

En 2006, le peuple et les cantons approuvent à une forte majorité (plus de 85% des voix) la révision des dispositions de la Constitution fédérale relatives à la formation. L'objectif est de créer un «espace suisse de formation» homogène (art. 61a Cst.) qui facilite la mobilité de la population. Les nouvelles dispositions constitutionnelles en déterminent les grandes lignes, qui doivent être communes à toutes les régions linguistiques, et définissent la manière d'y arriver.

Depuis, la Confédération et les cantons doivent veiller ensemble, dans le cadre de leurs compétences respectives, à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.). Les cantons sont notamment tenus de garantir, par la coordination, une harmonisation nationale de l'instruction publique en ce qui concerne certains éléments centraux comme l'âge d'entrée à l'école, la scolarité obligatoire, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes (art. 62, al. 4, Cst.).

Les cantons concrétisent ce mandat constitutionnel avec l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, dit «concordat HarmoS»<sup>3</sup>. Ce concordat comprend des dispositions sur la durée des degrés scolaires (aussi appelés niveaux d'enseignement), les standards de formation, l'enseignement des langues, de même que sur les horaires blocs et les structures de jour. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2009, il est obligatoire et directement applicable pour les 15 cantons qui y ont adhéré.

#### *Les principes de la stratégie des langues 2004 sont intégrés dans le concordat HarmoS*

L'enseignement des langues est réglé à l'art. 4, al. 1 à 3, du concordat HarmoS. Les dispositions se fondent sur les principes de la stratégie des langues 2004:

*<sup>1</sup> La première langue étrangère est enseignée au plus tard dès la 3<sup>e</sup> année de scolarité (5<sup>e</sup> HarmoS) et la deuxième au plus tard dès la 5<sup>e</sup> année (7<sup>e</sup> HarmoS), la durée des degrés scolaires<sup>4</sup> étant conforme à ce qui est stipulé à l'art. 6. L'une des deux langues étrangères est une deuxième langue nationale et son enseignement inclut une dimension culturelle; l'autre est l'anglais. Les compétences attendues dans ces deux langues au terme de l'école obligatoire sont de niveau équivalent. Dans la mesure où ils prévoient, en plus, l'enseignement obligatoire d'une troisième langue nationale, les cantons des Grisons et du Tessin peuvent déroger à la présente disposition en ce qui concerne les années de scolarité fixées pour l'introduction des deux langues étrangères.*

---

<sup>1</sup> *Recommandations et décisions concernant l'introduction, la réforme et la coordination de l'enseignement de la deuxième langue nationale pour tous les élèves pendant la scolarité obligatoire, 30 octobre 1975*

<sup>2</sup> *Enseignement des langues à l'école obligatoire: stratégie de la CDIP et programme de travail pour la coordination à l'échelle nationale. Décision du 25 mars 2004 de l'Assemblée plénière de la CDIP*

<sup>3</sup> *L'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS). Commentaire, genèse et perspectives, instruments. Berne 2011*

<sup>4</sup> L'art. 6 du concordat HarmoS définit la structure de l'école obligatoire: la durée du degré primaire est de huit ans, école enfantine ou cycle élémentaire inclus; le degré secondaire dure en règle générale trois ans. Le présent rapport recourt au numérotage traditionnel des années scolaires; les citations ont été adaptées.

---

<sup>2</sup> Une offre appropriée d'enseignement facultatif d'une troisième langue nationale est proposée durant la scolarité obligatoire.

<sup>3</sup> L'ordre d'enseignement des langues étrangères est coordonné au niveau régional. Les critères de qualité et de développement de cet enseignement s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale adoptée par la CDIP.

Le concordat HarmoS prévoit, à l'art. 7, que des standards nationaux de formation (ci-après objectifs de formation) sont établis aux fins d'harmoniser les objectifs de l'enseignement dans l'ensemble du pays. Ces standards sont à la base des plans d'études des régions linguistiques (soit le *Lehrplan 21* pour la Suisse alémanique, le *Plan d'études romand* pour la Suisse romande et le *Piano di studio* au Tessin) et des moyens d'enseignement (art. 8, al. 2).

En 2011, la CDIP adopte des objectifs nationaux de formation

En 2011, la CDIP a adopté des objectifs nationaux de formation pour quatre matières de la scolarité obligatoire (langue de scolarisation, langues étrangères, mathématiques et sciences naturelles). Ces objectifs décrivent les compétences fondamentales que les élèves doivent acquérir avant la fin de la 6<sup>e</sup>, respectivement 9<sup>e</sup> année scolaire<sup>5</sup>.

Il s'agit d'une décision de portée nationale pour l'harmonisation. Elle a été prise à la majorité des deux tiers et se réfère explicitement à l'art. 7 du concordat HarmoS. Les cantons n'ayant pas adhéré au concordat ont participé aux discussions et à la votation. Dans ce sens, les objectifs nationaux de formation sont contraignants pour tous les cantons.

### 1.1.2 Harmonisation de l'enseignement des langues: situation actuelle

La stratégie des langues 2004 est mise en œuvre dans 23 cantons, dont 22 appliquent le «modèle 3/5»: introduction de la première langue étrangère au plus tard à partir de la 3<sup>e</sup> année, et de la deuxième langue étrangère au plus tard à partir de la 5<sup>e</sup> année. Les cantons du Tessin et des Grisons disposent de leur propre modèle, qui prévoit l'enseignement obligatoire de trois langues étrangères. Pour leur part, les cantons d'Argovie, d'Uri et d'Appenzell Rhodes-Intérieures n'ont pas ou pas complètement mis en œuvre le modèle 3/5 (en Argovie, la deuxième langue nationale doit être enseignée à partir de la 6<sup>e</sup> année depuis l'année scolaire 2015/2016 et devra l'être à partir de la 5<sup>e</sup> année dès l'introduction du *Lehrplan 21*).

Dans les cantons romands, l'allemand est enseigné dès la 3<sup>e</sup> année, l'anglais dès la 5<sup>e</sup> année. Dans les cantons situés à une frontière linguistique (Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Soleure, Fribourg, Valais), l'enseignement du français débute en 3<sup>e</sup> année et celui de l'anglais en 5<sup>e</sup> année. Quant aux élèves des autres cantons de Suisse alémanique, ils commencent en règle générale avec l'anglais en 3<sup>e</sup> primaire et avec le français en 5<sup>e</sup> primaire. Le 18 juin 2015, la CDIP a présenté un rapport relatif à l'harmonisation de la scolarité obligatoire<sup>6</sup>. Elle y dresse un bilan globalement positif tout en constatant qu'on «ne peut exclure l'un ou l'autre décalage» sur la question de l'harmonisation de l'enseignement des langues. Elle invite les cantons à «continuer à respecter l'harmonisation de la scolarité obligatoire et, si nécessaire, à s'y rallier et à la poursuivre dans le sens indiqué par le rapport».

L'enseignement d'une deuxième langue nationale au niveau du primaire est remis en question dans plusieurs cantons de Suisse alémanique. En dépit de directives claires (stratégie des langues 2004, concordat HarmoS de 2007, objectifs nationaux de formation de 2011), plusieurs interventions cantonales demandent actuellement l'abandon du modèle 3/5. Invoquant des arguments pédagogiques (élèves débordés, inefficacité de l'enseignement précoce des langues, manque de ressources), elles demandent que seule une langue étrangère soit enseignée au primaire, à savoir, implicitement ou explicitement, l'anglais.

L'harmonisation des objectifs de formation, et notamment l'enseignement d'une deuxième langue nationale, est ainsi remise en question dans les cantons suivants (sans compter ceux d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri, où le modèle 3/5 n'a jamais été introduit):

- Bâle-Campagne: le 15 octobre 2015, le comité «Pour une école forte à Bâle-Campagne» a annoncé le lancement de deux initiatives populaires. Avec l'initiative «Ne surchargeons pas nos élèves. Une langue étrangère à l'école primaire, ça suffit», il veut supprimer l'enseignement précoce de l'anglais. La deuxième initiative a pour but de mettre un terme à la collaboration avec les cantons de Berne, de Fribourg, du Valais, de Soleure et de Bâle-Ville dans le cadre du projet d'enseignement des langues étrangères *Passepartout*.
- Glaris: le 10 novembre 2015, le Conseil d'Etat du canton de Glaris a décidé l'introduction d'un nouveau plan d'études. Contrairement à ce que prévoit le *Lehrplan 21*, le français ne sera plus une branche obligatoire mais une branche facultative pour une partie du secondaire: les élèves de la *Oberschule* et de la *Realschule* pourront ainsi renoncer à apprendre le français et choisir à la place une autre branche («Textile et création technique»). Pour les élèves de la *Sekundarschule*, le français reste obligatoire. Le nouveau plan d'études glaronnais entrera en vigueur pour l'année scolaire 2017/2018.

La décision (définitive) est contraire à la stratégie des langues 2004 et au concordat HarmoS en ce sens que ceux-ci ne prévoient que des dispenses individuelles ou une adaptation des objectifs d'enseignement (dans des cas dûment motivés, comme pour d'autres matières); une dispense générale de cours de langue étrangère pour toute une classe voire tout un niveau n'est pas prévue<sup>7</sup>.

- Grisons: le 20 avril 2015, le Grand Conseil a invalidé l'initiative populaire «Une seule langue étrangère à l'école primaire» pour des raisons juridiques. Les auteurs de l'initiative ont déposé un recours constitutionnel auprès du Tribunal administra-

---

<sup>5</sup> Pour les langues étrangères: *Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation*. Adoptés par l'Assemblée plénière de la CDIP le 16 juin 2011 ([http://edudoc.ch/record/96779/files/grundkomp\\_fremdsprachen\\_f.pdf](http://edudoc.ch/record/96779/files/grundkomp_fremdsprachen_f.pdf); consulté le 15 juin 2016)

<sup>6</sup> *Bilan 2015. Harmonisation des éléments visés par l'art. 62, al. 4, Cst. dans le domaine de la scolarité obligatoire*, 18 juin 2015 ([www.edudoc.ch](http://www.edudoc.ch); consulté le 15 juin 2016)

<sup>7</sup> *Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule. Faktenblatt Pressedienst Generalsekretariat EDK*, 18 mars 2015, p. 4.

---

tif en mai 2015. En mars 2016, le tribunal a conclu que l'initiative était valide. Un recours a été interjeté auprès du Tribunal fédéral.

- Lucerne: l'initiative populaire «Une seule langue étrangère à l'école primaire» a été déposée le 17 septembre 2014. Le 1<sup>er</sup> décembre 2015, le Parlement a décidé à l'unanimité de la recevabilité de l'initiative, contrairement à ce qu'avait proposé le Conseil d'Etat. Si le Grand Conseil rejette l'initiative, une votation populaire sera organisée; s'il l'approuve, le gouvernement aura un an pour présenter au Parlement le message demandé relatif aux modifications législatives. Le projet de loi pourra ensuite faire l'objet d'un référendum.
- Saint-Gall: l'initiative «Sortir du concordat HarmoS» a été déposée le 27 mars 2015. Elle demande la sortie du concordat afin d'ouvrir la voie à l'enseignement d'une seule langue étrangère au primaire. La votation populaire correspondante aura probablement lieu à l'automne 2016.
- Thurgovie: la motion «Le français seulement à partir du secondaire» a été transmise le 13 août 2014. Elle charge le Conseil d'Etat de supprimer l'enseignement obligatoire du français du plan d'études du primaire. Le 1<sup>er</sup> avril 2016, l'exécutif a ouvert une consultation sur un plan d'études adapté en conséquence. L'entrée en vigueur dudit plan est prévue pour l'année scolaire 2017/2018.
- Zurich: l'initiative populaire «Davantage de qualité – une langue étrangère à l'école primaire» a été déposée le 26 février 2016. Ses auteurs sont les fédérations zurichoises d'enseignants *Zürcher Lehrerverbände (ZLV)*, *Zürcher Kantonale Mittelstufe (ZKM)* et *Verein Sekundarlehrkräfte des Kantons Zürich (SekZH)* ainsi que la communauté de travail *Schule mit Zukunft*. Le Conseil d'Etat a jusqu'au 26 juin 2016 pour rendre rapport au Grand Conseil et soumettre une proposition quant à la validité et au contenu de l'initiative. Le Grand Conseil aura ensuite jusqu'au 26 novembre 2016 pour se prononcer sur la proposition du Conseil d'Etat. S'il décide de mettre en œuvre l'initiative, celle-ci ne donnera pas lieu à une votation populaire, de même que si l'initiative est invalidée. Dans le cas contraire, une votation populaire devra être organisée avant le 26 août 2017.

Dans ces cantons et dans d'autres, différentes initiatives populaires et parlementaires concernant l'introduction du *Lehrplan 21* sont annoncées, lancées ou déposées. Elles touchent donc aussi indirectement à la question de l'enseignement des langues, puisque celui-ci fait partie des plans d'études.

Cette vue d'ensemble permet de constater que les cantons ont réalisé des avancées importantes depuis l'adoption de la stratégie des langues 2004. La tendance observée actuellement dans différents cantons menace toutefois les acquis en matière d'harmonisation. La CDIP a reconnu ces difficultés dans son rapport relatif à l'harmonisation de l'école obligatoire. Or malgré son appel d'octobre 2014 à respecter la stratégie des langues, différents processus politiques actuellement en cours mettent en danger cette harmonisation, ou pourraient conduire à son échec – et ce, dès l'année scolaire 2017/2018.

## 1.2 La réglementation en vigueur de la loi sur les langues

Les principes de la stratégie des langues 2004 et du concordat HarmoS ont été repris, sous une forme moins contraignante, dans la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC)<sup>8</sup>. A l'art. 15, al. 3, la LLC prévoit ainsi que les élèves doivent, à la fin de la scolarité obligatoire, disposer de compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. Elle ne précise ni quand doit débiter l'enseignement des différentes langues, ni dans quel ordre, ni le niveau de compétences que les élèves doivent avoir atteint en fin de scolarité obligatoire.

Le libellé de la disposition est:

*<sup>3</sup> La Confédération et les cantons s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. L'enseignement des langues nationales prendra en compte les aspects culturels liés à un pays multilingue.*

La première décision du Conseil national prévoyait que la première langue étrangère enseignée soit une langue nationale. Le Conseil des Etats a toutefois jugé qu'une telle réglementation était contraire à la Constitution, la Confédération ne disposant pas de la compétence requise (ni de par l'art. 70 Cst., ni de par l'art. 62, al. 4, Cst.) pour déterminer l'ordre d'enseignement des langues et donc la première langue étrangère à enseigner au primaire. La version finalement adoptée, et toujours en vigueur, de l'al. 3, est le résultat des discussions approfondies menées par les commissions et en plénum dans le cadre de la procédure parlementaire d'élimination des divergences.

Le compromis trouvé en étroite collaboration avec la CDIP s'inspire, sans toutefois les mentionner explicitement, de la stratégie des langues 2004 et du concordat HarmoS (lequel était en consultation à l'époque). A l'instar de la disposition correspondante du concordat HarmoS (art. 4, al. 1), la LLC exige que l'enseignement des langues nationales intègre des aspects culturels. L'objectif du législateur était de souligner que l'enseignement des langues durant la scolarité obligatoire ne doit pas seulement viser des objectifs linguistiques mais aussi politiques (compréhension entre les régions linguistiques), dans la mesure où l'apprentissage d'une autre langue nationale permet également de promouvoir les compétences culturelles et l'échange entre les communautés linguistiques.

---

<sup>8</sup> RS 441.1

---

### 1.3 Etat des discussions

#### *Initiatives parlementaires*

Depuis 2014, les commissions parlementaires compétentes suivent attentivement la situation de l'enseignement des langues. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) s'est prononcée le 1<sup>er</sup> décembre 2014 sur diverses propositions relatives à l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Elle a décidé de déposer une initiative de commission intitulée «Apprentissage d'une deuxième langue nationale à partir de l'école primaire» (Iv. pa. 14.459) et libellée comme suit:

*Art. 15, al. 3, LLC (nouvelle phrase 3)*

*La Confédération et les cantons s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. L'enseignement des langues nationales prendra en compte les aspects culturels liés à un pays multilingue. L'apprentissage d'une deuxième langue nationale commence au plus tard deux ans avant la fin de la scolarité.*

Pour sa part, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE), lors de sa séance du 6 novembre 2014, a chargé l'Office fédéral de la culture (OFC) de présenter dans un rapport les bases constitutionnelles, les conditions et les limites d'une intervention législative de la Confédération. Après avoir pris connaissance de ce rapport, elle a décidé, le 2 septembre 2015, de ne pas donner suite à l'initiative de la CSEC-CN. Selon elle, il n'y aurait pas nécessité d'agir, et le Conseil fédéral aurait signalé à plusieurs reprises qu'il examinait la situation et évaluait une éventuelle intervention de la Confédération pour le cas où les cantons n'arriveraient pas à se coordonner en vue d'une harmonisation. La CSEC-CN a donc décidé, le 5 novembre 2015, de suspendre les discussions sur l'initiative 14.459 pour laisser la main au Conseil fédéral dans ce dossier. Elle a jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2016 pour prendre une décision définitive quant à ladite initiative.

#### *Interventions parlementaires*

Une série d'interventions parlementaires se sont préoccupées, entre 2013 et 2015, de la question de l'enseignement des langues nationales à l'école<sup>9</sup>. Leurs auteurs posent différentes questions ou formulent des demandes en rapport avec l'harmonisation dans le domaine des langues, la place de la deuxième langue nationale à l'école, la compréhension entre les communautés linguistiques, la cohésion nationale et le moment d'une éventuelle intervention de la Confédération. Une grande partie d'entre eux s'y montre préoccupée par l'évolution qu'on observe actuellement dans les cantons.

#### *Position du Conseil fédéral*

Dans ses réponses et prises de position relatives à ces différentes interventions parlementaires, le Conseil fédéral a exprimé une position claire sur le sujet.

Le Conseil fédéral s'engage en faveur de l'encouragement et du renforcement du plurilinguisme ainsi que de la compréhension entre les communautés linguistiques. Il est d'avis que dans un pays plurilingue, la manière d'appréhender les langues nationales est d'une importance particulière, qui dépasse le simple apprentissage et la maîtrise d'une langue nationale et comporte une dimension politique inhérente. Il accorde donc une grande importance à l'enseignement des langues dans le cadre de l'école obligatoire. De son point de vue, il faut enseigner une deuxième langue nationale dès le primaire et jusqu'à la fin du secondaire I. Il encourage et soutient les cantons qui s'engagent en faveur d'une solution harmonisée fondée sur la stratégie des langues 2004. Si les cantons n'arrivent pas à trouver une solution en matière d'harmonisation, il est prêt à agir dans le cadre de ses compétences.

Lors de la séance plénière de la CDIP, le 31 octobre 2014, le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) a saisi l'occasion pour présenter la position du Conseil fédéral et discuter avec les cantons. Depuis, le DFI entretient des contacts réguliers sur ce thème avec la CDIP. Une collaboration étroite avec les cantons revêtant une grande importance pour le Conseil fédéral, le département a également demandé à la CDIP d'évaluer la situation juridique dans un courrier daté du 2 mars 2016.

#### *Position de la CDIP*

Le 23 juin 2016, la CDIP a pris position sur la lettre que lui a adressée le DFI le 2 mars 2016. Elle partage l'interprétation du droit et l'appréciation juridique contenue dans le rapport du 17 février 2015 que l'Office fédéral de la culture a adressé à la CSEC-E. Elle estime notamment:

---

<sup>9</sup> Ip. 13.4025 (Aebischer) «Harmonisation de l'instruction publique»; Ip. 13.4079 (Reynard) «Respect de la loi sur les langues. Enseignement du français et cohésion nationale»; Mo. 14.3143 (Semadeni) «Stratégie destinée à promouvoir les écoles dispensant un enseignement dans deux langues nationales»; Ip. 14.3153 (Comte) «Enseignement d'une deuxième langue nationale. A quand la fin de la récréation?»; Mo. 14.3182 (SPS) «Enseignement des langues dans la scolarité obligatoire. Augmenter les ressources pour renforcer la cohésion nationale»; Ip. 14.3287 (Levrat) «Renforcement de la cohésion nationale»; Ip. 14.3735 (Tschäppät) «L'apprentissage d'une deuxième langue nationale fait partie de l'identité suisse»; Po. 14.3768 (Bugnon) «Rapport sur la cohésion nationale et le plurilinguisme»; Ip. 14.4151 (Schwaller) «Apprentissage des langues nationales dans le cadre de la scolarité obligatoire»; Q 14.5032 (Vogler) «Vers une marginalisation des langues nationales»; Q 14.5055 (Aebischer) «L'anglais, seule langue étrangère enseignée à l'école»; Q 14.5145 (Keller) «Avis du conseiller fédéral Alain Berset sur la question des langues»; Q 14.5146 (Keller) «Le conseiller fédéral Alain Berset veut remettre en cause la souveraineté des cantons en matière de formation»; Ip. 15.3921 (Levrat) «L'enseignement du français à l'école est-il toujours menacé?»; Ip. 15.4190 (Reynard) «Attaques répétées contre l'enseignement du français. Le temps d'agir?»

- 
- que la Confédération, en vertu de l'art. 62, al. 4, Cst. est habilitée et astreinte à légiférer si le législateur peut démontrer que les cantons ne remplissent pas leur mandat constitutionnel d'harmonisation ;
  - qu'avec la stratégie des langues 2004, les cantons ont adopté une solution nationale d'harmonisation directement contraignante pour tous les cantons concordataires et indirectement pour les cantons qui ne le sont pas puisque ceux-ci sont tenus d'aligner leur réglementation ;
  - que le degré primaire doit être considéré comme un niveau d'enseignement au sens de l'art. 62, al. 4, Cst., et que pour cette raison l'ensemble des élèves, exception faite pour les cas de dispenses au cas par cas ou d'adaptations des objectifs, doivent être tenus d'atteindre les compétences de base définies dans les objectifs de la formation au terme du degré primaire et à la fin de l'école obligatoire.

La CDIP est d'avis que la question de savoir si les conditions sont réunies pour que la Confédération puisse légiférer à titre subsidiaire ne pourra pas être tranchée avant que soient connus les résultats de l'introduction des plans d'étude régionaux dans les cantons. Pour cette raison, la CDIP demande à la Confédération d'étudier avec le plus grand soin la question de la proportionnalité et de l'opportunité d'une intervention fédérale.

#### **1.4 Mesures nécessaires au niveau fédéral**

La décision de réaliser une consultation s'inscrit dans le contexte de l'évolution précitée dans certains cantons, évolution qui remet en question l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire à partir de l'année scolaire 2017/2018. La consultation vise à mettre en discussion suffisamment tôt plusieurs solutions. Si les cantons mettent en œuvre la stratégie des langues qu'ils ont adoptée et renoncent à prendre des décisions qui s'en écartent, il ne sera pas nécessaire de modifier la loi sur les langues. La nécessité d'une intervention de l'Etat découle à la fois de la responsabilité de la Confédération s'agissant de garantir la compréhension entre les communautés linguistiques, et de son mandat d'harmonisation de l'instruction publique en vue d'assurer la perméabilité de l'espace de formation.

##### *Compréhension entre les communautés linguistiques*

La Suisse, en tant que pays plurilingue, se distingue par le fait que plusieurs langues y sont reconnues comme langues officielles. Cela fait du plurilinguisme une composante de l'identité suisse et une caractéristique essentielle du pays. Le préambule de la Constitution exprime déjà la volonté de vivre ensemble les diversités dans le respect de l'autre et l'équité. A cet égard, le plurilinguisme est un facteur déterminant. La Constitution fédérale le souligne clairement en confiant un mandat de politique linguistique étendu à la Confédération et aux cantons (art. 70 Cst.).

Il appartient dès lors à la Confédération et aux cantons de s'engager pour préserver et promouvoir le plurilinguisme et renforcer la compréhension entre les communautés linguistiques. Or la promotion du plurilinguisme passe en particulier par l'enseignement des langues nationales à l'école. Les connaissances des langues nationales sont et resteront un facteur prépondérant de la compréhension interculturelle.

Dans son rapport du 26 octobre 2000 en réponse à l'initiative parlementaire 00.425 Berberat «Enseignement des langues officielles de la Confédération», la CSEC-CN indique que l'importance de l'enseignement des langues doit être évaluée dans le contexte du vivre ensemble d'une nation comme la Suisse, dont l'existence résulte d'une volonté politique: «La langue est bien plus qu'un outil de communication; qui dit langue dit culture; la langue véhicule le patrimoine, les émotions, la sensibilité politique; elle implique le contact, le contact avec le voisin, le respect, les égards dus par la majorité aux minorités. Elle sert de relais au dialogue. Pour toutes ces raisons, la langue est un symbole. [...] Apprendre une langue nationale signifie d'emblée se familiariser avec une autre culture, percevoir et appréhender un autre mode de penser, se familiariser avec une autre façon de raisonner. C'est ce processus d'apprentissage qui contribue grandement à la cohésion nationale, à ce ciment invisible qui solidifie notre Etat.»

Voilà pourquoi les solutions cantonales individuelles qui désavantagent une deuxième langue nationale – comme l'enseignement de l'anglais et de l'anglais seulement au primaire – constituent un problème de politique linguistique et menacent tant la cohésion nationale que la compréhension entre les communautés linguistiques.

##### *Qualité et perméabilité de l'espace suisse de formation*

Les dispositions constitutionnelles de 2006 relatives à la formation obligent la Confédération et les cantons à coopérer et à se coordonner. Ceux-ci doivent notamment veiller ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.). Pour ce faire, les cantons sont tenus d'harmoniser l'instruction publique, en particulier les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre. Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation des objectifs, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire (art. 62, al. 4, Cst.).

Avec la stratégie des langues 2004 adoptée par la CDIP, les cantons ont trouvé une solution nationale pour l'enseignement des langues, laquelle a ensuite été reprise dans le concordat HarmoS (art. 4). Avec ledit concordat, les cantons se sont acquittés de leur mandat constitutionnel. Ceux qui n'y ont pas adhéré ne peuvent satisfaire à leurs obligations d'harmonisation qu'en axant leur réglementation cantonale sur les solutions élaborées conjointement. Le fait qu'un canton s'éloigne de la solution d'harmonisation définie conjointement va à l'encontre du mandat de coordination, car celui-ci s'applique à tous les cantons.

Les objectifs nationaux de formation de la CDIP sont un autre pilier de la concrétisation du mandat constitutionnel. Ils favorisent la mobilité de la population et garantissent une formation de haut niveau. Ils déterminent les compétences que les élèves de l'école obligatoire doivent avoir acquises à la fin de la 2<sup>e</sup>, de la 6<sup>e</sup> et de la 9<sup>e</sup> année, permettent de vérifier dans quelle mesure ces compétences sont acquises et sont à la base du renforcement de la qualité de l'école obligatoire.

---

S'écarter de la stratégie des langues décidée conjointement et des décisions d'application correspondantes (notamment les objectifs nationaux de formation) a une incidence qui dépasse les seuls intérêts scolaires des cantons concernés. Cela a des conséquences sur l'harmonisation de l'enseignement des langues et donc sur la mobilité au sein de l'espace suisse de formation, voire, plus largement, sur la compréhension entre les communautés linguistiques et, partant, sur la cohésion nationale.

#### *Nécessité de définir une réglementation claire en faveur des langues nationales*

Nonobstant la stratégie des langues adoptée par les cantons, l'objectif d'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères entre les différentes régions linguistiques semble concrètement menacé. Dans certains cantons, la stratégie précitée n'a pas été mise en œuvre, ou seulement partiellement. Dans d'autres, des processus politiques sont en cours qui remettent en question les acquis en matière d'harmonisation, voire visent à revenir en arrière. Dans certains cantons, le processus est tellement avancé que l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire pourrait être supprimé dès l'année scolaire 2017/2018. Or revenir sur la stratégie qui avait été adoptée conjointement ainsi que sur les décisions pour la mettre en œuvre empêcherait d'atteindre les objectifs d'harmonisation, porterait préjudice à la deuxième langue nationale et menacerait la compréhension entre les communautés linguistiques et, partant, la cohésion nationale. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut, pour des raisons tant politiques que de compréhension entre les communautés linguistiques, définir une réglementation harmonisée pour l'enseignement des langues nationales. Si les cantons devaient s'écarter de la stratégie des langues qu'ils ont eux-mêmes approuvée, le Conseil fédéral devrait faire usage de sa compétence subsidiaire, conformément à l'art. 62, al. 4, Cst.

Le fédéralisme engage non seulement la Confédération vis-à-vis des cantons, mais aussi chaque canton vis-à-vis de la Confédération dans son ensemble et de tous les autres cantons. Ainsi, dans le domaine des langues, lorsqu'un canton prend seul une décision qui l'éloigne de la stratégie commune, il engage en même temps la responsabilité de la Confédération et celle de tous les autres cantons.

## **2 Proposition de modification de la loi sur les langues**

Pour les raisons précitées, le Conseil fédéral met trois variantes en discussion.

### **2.1 Présentation des variantes**

La compétence de la Confédération dans le domaine scolaire est subsidiaire et limitée du point de vue matériel, se bornant à l'obligation d'harmonisation des cantons. Son intervention est en outre restreinte au principe de subsidiarité en tant que principe de pilotage général inscrit dans la Constitution.

#### *Restriction matérielle*

Si la Confédération peut s'appuyer sur l'art. 62, al. 4, Cst., elle ne peut pas réglementer l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire de manière exhaustive, mais uniquement «légiférer dans la mesure nécessaire» s'agissant des niveaux d'enseignement et de leurs objectifs. Cela signifie que le législateur fédéral peut décider que les élèves devraient, à la fin de l'école primaire, avoir acquis certaines connaissances d'une deuxième langue nationale, et donc que l'enseignement de cette langue doit débiter au primaire. Il ne peut par contre pas se prononcer sur l'ordre des langues étrangères enseignées (et donc sur celle qui sera enseignée en premier), ni sur l'année précise du début de l'enseignement. Ces questions de cursus restent de la compétence des cantons<sup>10</sup>.

#### *Subsidiarité*

Par principe de subsidiarité comme principe général de pilotage, on entend «autant de Confédération que nécessaire, aussi peu de Confédération que possible» dans les questions qui relèvent de la compétence des cantons. Lorsqu'il existe déjà une approche cantonale – comme c'est le cas ici pour l'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères (cf. ch. 1.1.1) –, la Confédération doit s'y référer pour légiférer.

Dans ce sens, il ne serait pas opportun que le législateur fédéral prescrive une solution d'harmonisation divergeant du concordat HarmoS. Une solution qui, par exemple, prescrirait une langue nationale comme première langue étrangère aurait ainsi des conséquences considérables pour les cantons alémaniques qui commencent par l'enseignement de l'anglais et se sont organisés en conséquence (formation des enseignants, moyens d'enseignement, mesures organisationnelles, etc.).

#### **- Variante 1: reprendre le libellé de l'initiative parlementaire 14.459**

*Art. 15, al. 3, LLC (nouvelle 3<sup>e</sup> phrase)*

<sup>3</sup> La Confédération et les cantons s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. L'enseignement des langues nationales prendra en compte les aspects culturels liés à un pays multilingue. L'apprentissage de la deuxième langue nationale commence au plus tard deux ans avant la fin de la scolarité primaire.

<sup>10</sup> Bernhard Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zu Art. 62*, Zurich/Saint-Gall 2014, ch. 66

---

- **Variante 2: inscrire la solution HarmoS dans la loi**

*Art. 15, al. 4, LLC (nouveau)*

<sup>3</sup> *La Confédération et les cantons s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences équivalentes dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi qu'en anglais.*

<sup>4</sup> *La première langue étrangère est enseignée au plus tard dès la 3<sup>e</sup> année de scolarité (5<sup>e</sup> HarmoS) et la deuxième au plus tard dès la 5<sup>e</sup> année (7<sup>e</sup> HarmoS). Dans la mesure où ils prévoient, en plus, l'enseignement obligatoire d'une troisième langue nationale, les cantons des Grisons et du Tessin peuvent déroger à la présente disposition en ce qui concerne les années de scolarité fixées pour l'introduction des deux langues étrangères.*

- **Variante 3: garantir formellement la place de la deuxième langue nationale**

*Art. 15, al. 3, LLC (nouvelle 3<sup>e</sup> phrase)*

<sup>3</sup> *La Confédération et les cantons s'engagent dans le cadre de leurs attributions en faveur d'un enseignement des langues étrangères qui, au terme de la scolarité obligatoire, assure des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère. L'enseignement des langues nationales prendra en compte les aspects culturels liés à un pays multilingue. L'enseignement de la deuxième langue nationale débute à l'école primaire et dure jusqu'au terme de la scolarité obligatoire.*

## 2.2 Commentaire article par article

### Préambule

La loi sur les langues en vigueur se fonde sur l'art. 70 Cst., et principalement sur son al. 3: «La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques».

Cette compétence en matière d'encouragement permet à la Confédération d'allouer des aides financières et de mettre en place d'autres incitations pour promouvoir une mesure en particulier. La Confédération ne peut par contre pas s'appuyer sur une telle compétence constitutionnelle pour édicter une disposition qui prescrit un comportement à des particuliers ou à d'autres entités juridiques. En d'autres termes, la compétence dont jouit la Confédération pour encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques ne lui confère pas de pouvoirs d'intervention<sup>11</sup>. Il n'en découle donc pas non plus de compétences réglementaires matérielles s'agissant de l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire<sup>12</sup>.

Toutes les variantes de modification de l'art. 15, al. 3, LLC doivent donc se fonder en plus sur l'art. 62, al. 4, Cst.

L'instruction publique est du ressort des cantons (art. 62, al. 1, Cst.). Ces derniers pourvoient à un enseignement de base suffisant (art. 62, al. 2, Cst.). La réglementation et l'organisation de l'enseignement obligatoire, y compris celui des langues, relèvent donc en principe de la compétence des cantons, qui se réfèrent aux prescriptions et objectifs correspondants de la Constitution fédérale. Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons doivent ainsi veiller ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.).

S'agissant de la perméabilité de l'espace suisse de formation, l'art. 62, al. 4, Cst. confie aux cantons un mandat clair concernant certains domaines clés en vue d'harmoniser l'instruction publique. En vertu de cette disposition, les cantons doivent notamment harmoniser les objectifs des niveaux d'enseignement dans les différentes disciplines. S'ils ne s'acquittent pas de ce mandat constitutionnel, la Confédération dispose ainsi d'une compétence subsidiaire dans le domaine de l'instruction publique et est non seulement autorisée mais tenue de suppléer les cantons<sup>13</sup>.

S'agissant de l'enseignement des langues, les cantons ont approuvé une solution nationale en matière d'harmonisation – la stratégie des langues 2004 – qui a ensuite été reprise dans le concordat HarmoS (art. 4). Ce concordat a permis aux cantons de s'acquitter de leur mandat constitutionnel. Certes, son art. 4 ne s'applique qu'aux cantons y ayant adhéré, et aucun canton n'est tenu de le faire. Mais les cantons qui ont renoncé à y adhérer n'ont pas d'autre choix – pour respecter leurs obligations d'harmonisation dans les domaines clés définis par la Constitution – que d'axer leur réglementation cantonale sur les solutions élaborées conjointement et définies dans le concordat. Chaque canton ne peut donc de fait pas déterminer son propre degré d'harmonisation, ni se libérer de l'obligation d'harmonisation. Si un canton décide de s'écarter de la solution qui a été adoptée conjointement, le mandat d'harmonisation ne peut plus être rempli et la Confédération doit user de la compétence subsidiaire que lui confère la Constitution<sup>14</sup>.

Au ch. 1.1.2, le présent rapport expose la situation dans les cantons relative à la concrétisation de l'harmonisation conformément au concordat HarmoS. Les cantons ont réalisé d'importants progrès structurels et matériels dans l'harmonisation de l'instruction publique. Cependant, comme l'indique le rapport-bilan de la CDIP, l'enseignement des langues étrangères fait exception à la règle. La stratégie des langues 2004 et la solution HarmoS de 2007 sont certes mises en œuvre dans 23 cantons, mais les discussions en cours dans plusieurs d'entre eux (Bâle-Campagne, Grisons, Lucerne, Saint-Gall et Zurich) et d'autres décisions déjà prises ou en voie de l'être dans d'autres cantons (Thurgovie et Glaris) laissent craindre un retour en arrière.

---

<sup>11</sup> Regula Kägi-Diener, *St. Galler Kommentar zu Art. 70*, Zurich/Saint-Gall 2014, ch. 37 ss., 42

<sup>12</sup> Bernhard Ehrenzeller, avis du 25 juin 2007 sur la décision du 21 juin 2007 du Conseil national concernant la langue nationale en tant que première langue étrangère, p. 2

<sup>13</sup> Bernhard Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar zu Art. 62*, Zurich/Saint-Gall 2014, ch. 59

<sup>14</sup> D'après Bernhard Waldmann (*Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?*, dans: Newsletter des Instituts für Föderalismus 1/2015, p. 7), l'art. 62, al. 4, Cst. ne crée pas une obligation juridique pour les cantons; il leur incombe seulement d'harmoniser. La manière d'y arriver n'est pas précisée. Une chose est sûre: la Constitution fédérale oblige la Confédération à intervenir en cas de problème d'harmonisation et à assurer l'harmonisation par le biais de prescriptions fédérales.

---

Si cette évolution devait se confirmer, voire se renforcer, une fois la consultation terminée et si l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire devait être supprimé dès l'année scolaire 2017/2018, le Conseil fédéral serait non seulement autorisé mais tenu d'intervenir en vertu de l'art. 62, al. 4, Cst. Il découle aussi de cette obligation que la Confédération – dans le cas d'un échec de l'harmonisation par les cantons – ne dispose d'aucune marge d'appréciation quant à la proportionnalité d'une intervention. En effet, le législateur a déjà abordé la question de la proportionnalité à l'art. 62, al. 4, Cst. et prévu une obligation d'intervenir. Il était conscient que, sur le sujet crucial de l'harmonisation de l'instruction publique, il suffit qu'un seul canton, même petit au regard de sa population, s'écarte de la solution choisie pour remettre en question le paysage suisse de la formation et la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons à l'égard de l'espace suisse de formation. S'agissant de l'enseignement des langues étrangères – aspect fondamental pour l'identité suisse et la cohésion sociale – tout écart, même d'un seul canton, par rapport aux efforts d'harmonisation aurait des conséquences particulièrement importantes.

La modification proposée de l'art. 15, al. 3, LLC s'appuie sur l'art. 62, al. 4, Cst., qui sera repris en tant que base constitutionnelle élargie dans le préambule de la LLC.

#### *Variante 1*

La variante 1 se fonde sur la solution HarmoS (variante 2). Elle définit précisément quand l'enseignement d'une deuxième langue nationale doit débiter au plus tard (5<sup>e</sup> primaire) et ne laisse aux cantons que la possibilité de commencer plus tôt l'enseignement (3<sup>e</sup> primaire). La réglementation ne s'appliquant qu'au primaire et ne concernant pas le secondaire I, cette variante ne correspond pas à la stratégie des langues adoptée par les cantons. Elle ne tient pas compte non plus de la situation particulière des Grisons et du Tessin.

#### *Variante 2*

La variante 2 inscrit la solution HarmoS et la stratégie des langues 2004 dans la législation fédérale. Elle se fonde donc sur la solution d'harmonisation décidée par les cantons. Comme la variante 1, elle définit quand doit débiter au plus tard l'enseignement d'une deuxième langue nationale et d'une autre langue étrangère (l'anglais). Elle précise en outre que les élèves doivent avoir atteint des compétences équivalentes dans les deux langues étrangères à la fin de leur scolarité obligatoire. L'enseignement doit donc implicitement durer jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Contrairement au concordat HarmoS, la phrase suivante ne figure pas dans le projet de loi : « L'ordre d'enseignement des langues étrangères est coordonné au niveau régional. » Il n'existe pas de base constitutionnelle concernant l'obligation des cantons à une coordination régionale. Pour le Conseil fédéral, la coordination régionale de l'ordre d'enseignement des langues revêt toutefois une grande importance. Il part donc du principe que les cantons respecteraient le compromis, également si cette variante était appliquée.

#### *Variante 3*

Dans la variante 3, la première et la deuxième phrases de l'art. 15, al. 3, LLC restent inchangées. La première phrase prévoit, dans sa version actuelle, que « l'enseignement des langues étrangères assure, au terme de la scolarité obligatoire, des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère ». Elle ne précise pas les compétences à atteindre concrètement. La question de savoir si le législateur voulait marquer la différence avec l'art. 4, al. 1, du concordat HarmoS (lequel prévoit des compétences « de niveau équivalent » à la fin de la scolarité obligatoire) reste controversée dans la doctrine<sup>15</sup>. Même si la variante 3 ne prévoit pas de modification des première et deuxième phrases de l'art. 15, al. 3, LLC, le Conseil fédéral part du principe que les élèves, dans cette variante – comme pour la variante 2 –, doivent avoir des compétences de niveau équivalent dans les deux langues étrangères à la fin du primaire et de la scolarité obligatoire.

A la différence de la variante 2, cette dernière variante laisse aux cantons la possibilité de ne commencer l'enseignement de la deuxième langue nationale qu'en dernière année du primaire. Il s'agira dans ce cas de combler ensuite le retard par le biais de mesures appropriées. Cette variante constitue ainsi un assouplissement par rapport à la solution HarmoS (art. 4, al. 1, du concordat). Autre différence par rapport à la variante 2: elle ne précise rien quant au début de l'enseignement de « l'autre langue étrangère ». Il serait donc possible, avec cette variante, que l'enseignement de l'anglais ne débute qu'au secondaire I.

### **2.3 Appréciation des variantes proposées**

#### *Appréciation de la variante 1*

Si la variante 1 fixe un délai pour commencer l'enseignement de la deuxième langue nationale, elle ne dit rien sur l'enseignement de l'anglais. La durée de l'enseignement des deux langues étrangères n'est pas non plus précisée. La variante 1 est très similaire à la solution HarmoS (variante 2), si ce n'est que la réglementation se limite au primaire et ne tient pas compte du secondaire I, ce qui ne correspond pas à la stratégie des langues adoptée par les cantons. Elle ne prend pas non plus en compte la situation particulière des Grisons et du Tessin.

#### *Appréciation de la variante 2*

La variante 2 se base sur le libellé du concordat HarmoS (art. 4, al. 1 et 3). Elle détermine quand, au plus tard, doivent débiter l'enseignement de la deuxième langue nationale et celui de l'anglais, sans toutefois préciser dans quel ordre. La durée de l'enseignement des deux langues étrangères n'est pas définie précisément non plus, mais les élèves doivent acquérir des compétences

---

<sup>15</sup> A propos de l'état des discussions dans la doctrine, cf. le jugement du Tribunal administratif du canton des Grisons concernant l'initiative populaire cantonale « Une seule langue étrangère à l'école primaire » (ch. 11a à 11f).

---

de niveau équivalent dans les deux langues. Des solutions spécifiques sont en outre possibles pour les cantons du Tessin et des Grisons.

La variante 2 inscrit la solution HarmoS dans la loi et n'a globalement aucune incidence pour les cantons qui ont déjà adhéré au concordat HarmoS ou qui en tiennent compte. Elle ne règle pas seulement l'enseignement de la deuxième langue nationale mais aussi de l'anglais. D'une manière générale, son impact est plus important en termes d'harmonisation que celui de la variante 3. A noter que la variante 2 formule des exigences plus précises que la variante 3 en ce qui concerne l'organisation de l'enseignement des langues étrangères.

#### *Appréciation de la variante 3*

La variante 3 garantit l'ancrage de la deuxième langue nationale au primaire et jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Elle se fonde largement sur la solution HarmoS, sans toutefois fixer une année particulière comme dernier délai pour commencer l'enseignement de chaque langue étrangère. Des solutions spécifiques sont en outre possibles pour les cantons du Tessin et des Grisons.

La variante 3 est celle qui interfère le moins dans la compétence des cantons et se limite sur le plan matériel à garantir le passage d'un niveau d'enseignement à l'autre. Dans le cas de la variante 3, les cantons sont notamment libres de faire commencer l'enseignement de la deuxième langue nationale dès la 5<sup>e</sup> année ou seulement en 6<sup>e</sup> année. Dans le deuxième cas, les cantons devront toutefois prévoir davantage d'heures pour cette matière. La variante 3 laisse donc une plus grande marge de manœuvre aux cantons que la variante 2, ce qui réduit dès lors l'impact de la disposition en termes d'harmonisation.

Les trois variantes sont toutes conformes au principe de subsidiarité et à la compétence fédérale conférée par l'art. 62, al. 2, Cst. Par rapport à la réglementation actuelle inscrite à l'art. 15 LLC, elles présentent l'avantage de clarifier la place de la deuxième langue nationale dans l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Ce faisant, elles remplissent à la fois le mandat d'harmonisation de l'art. 62 Cst. et le mandat de politique linguistique de l'art 70 Cst. Elles permettent en outre de clarifier la situation juridique relative à l'introduction du *Lehrplan 21*.

La variante 3 est celle qui interfère le moins dans la compétence des cantons ; elle garantit l'ancrage de la deuxième langue nationale au primaire et jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Elle est celle qui prend le mieux en compte le principe de subsidiarité et le Conseil fédéral lui accorde sa préférence.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

La modification proposée de la loi sur les langues n'a pas de conséquences sur les finances, le personnel ou l'organisation de la Confédération.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Une modification de la loi sur les langues a des conséquences immédiates sur le domaine de l'instruction publique dans les cantons. En effet, dès l'entrée en vigueur de cette modification, tous les cantons devront respecter les nouvelles dispositions.

Leur application va demander un certain temps de préparation à plusieurs cantons. Le Conseil fédéral attend une mise en œuvre dans le cadre de l'introduction du *Lehrplan 21*, mais au plus tard pour le 1<sup>er</sup> août 2018.

Le projet n'a par ailleurs aucune conséquence financière directe pour les cantons qui ont déjà adhéré au concordat HarmoS ou qui appliquent une réglementation similaire. Il n'entraînera notamment pas d'augmentation du nombre total de périodes dans les cantons. La révision des dispositions fédérales entraînera toutefois une redistribution du nombre total de périodes entre les différentes matières.

#### **3.3 Conséquences économiques**

Le marché intérieur suisse revêt une grande importance pour le pays. Bon nombre de PME réalisent ainsi une part considérable de leur chiffre d'affaires grâce à la vente de biens et de services dans le pays. Or, pour se positionner avec succès sur le marché intérieur, il est indispensable de connaître la culture des différentes régions du pays et de maîtriser les langues nationales. L'anglais joue lui aussi indubitablement un rôle majeur en tant que langue véhiculaire (*lingua franca*) d'une économie mondialisée. Cela étant, on sous-estime souvent l'utilisation pourtant très fréquente des langues nationales dans les entreprises suisses. A ce sujet, une enquête de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse (*Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW*), réalisée auprès de 2 176 entreprises, a livré des conclusions saisissantes<sup>16</sup>. Elle montre que le français reste, avant l'anglais, la langue étrangère la plus fréquemment utilisée à l'oral en Suisse alémanique; à l'inverse, une entreprise sise en Suisse romande sur deux communique au moins une

---

<sup>16</sup> Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse – Haute école d'économie, *Fremdsprachen in Schweizer Betrieben*, Olten 2005

---

fois par semaine en allemand. Quant aux sociétés tessinoises, près de 70% d'entre elles utilisent régulièrement l'allemand<sup>17</sup>. A l'écrit, les langues nationales sont également très répandues dans les entreprises, même si l'anglais est utilisé un peu plus fréquemment. Une étude de l'Université de Genève menée dans le cadre du Programme national de recherche 56 a par ailleurs quantifié pour la première fois la valeur du plurilinguisme en Suisse au sens économique et l'a évalué à 10% du produit intérieur brut<sup>18</sup>.

Au vu du rôle si important des langues nationales pour les entreprises suisses, il n'est pas étonnant que des associations économiques majeures comme l'Union suisse des arts et métiers (USAM) ou Swissmem, l'association de l'industrie des machines, des équipements électriques et des métaux, demandent que la première langue étrangère enseignée à l'école soit une langue nationale<sup>19</sup>. A noter que les trois variantes proposées par le Conseil fédéral vont moins loin que ne le souhaite l'USAM et Swissmem. En effet, selon le projet de consultation, les cantons peuvent encore et toujours décider si la première langue étrangère enseignée doit être une langue nationale ou une autre langue.

### **3.4 Conséquences sociales**

Une modification de la LLC favorise la compréhension entre les communautés linguistiques et apporte ainsi une contribution notable – même si ce n'est pas la seule – à la cohésion nationale. En harmonisant les règles d'enseignement des langues étrangères, elle facilite en outre la mobilité dans l'espace suisse de formation. Cf. ch. 1.4.

### **3.5 Autres conséquences**

Une modification de la LLC n'a pas de conséquences sur d'autres secteurs (politique étrangère, environnement, aménagement du territoire, etc.).

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'est pas annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015-2019<sup>20</sup> ni dans le projet d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015-2019<sup>21</sup>. A ce moment, une modification de la LLC n'était pas jugée nécessaire.

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Dans son message du 28 novembre 2014 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016-2020 (Message culture), le Conseil fédéral a axé sa politique de soutien dans le domaine culturel sur trois axes d'action. L'un d'entre eux vise le renforcement de la cohésion sociale et comprend différentes mesures, notamment le renforcement du statut de la langue italienne en dehors de la Suisse italienne et le développement des échanges scolaires entre les régions linguistiques. Une modification de la LLC constitue une mesure supplémentaire en vue de renforcer la cohésion sociale entre les différentes régions suisses et s'inscrit ainsi dans la droite ligne du Message culture.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Une modification de la LLC relève, conformément à l'art. 163, al. 1, Cst., de la compétence de l'Assemblée fédérale. Elle se fonde sur l'art. 62, al. 4, Cst.

### **5.2 Forme de l'acte à adopter**

Le projet constitue une modification d'une loi fédérale en vigueur.

---

<sup>17</sup> Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, *Fremdsprachen in Schweizer Betrieben*, Olten 2005, p. 20, figure 7

<sup>18</sup> François Grin/Claudio Sfreddo/François Vaillancourt, *Langues étrangères dans l'activité professionnelle*, Genève 2009, p. 8

<sup>19</sup> Propos du directeur de l'USAM et du porte-parole de Swissmem dans l'*Aargauer Zeitung* du 8 septembre 2014

<sup>20</sup> FF 2016 981

<sup>21</sup> FF 2016 1113

---

### **5.3                    Respect du principe de subsidiarité**

Le respect du principe de subsidiarité a été soigneusement évalué. Une modification de la LLC laisse aux cantons une marge de manœuvre plus ou moins grande selon la variante choisie (cf. ch. 2).