



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'Intérieur DFI

Office fédéral de la culture OFC

Harmonisation de l'enseignement des langues

Rapport à l'attention de la CSEC-E

Berne, 17 février 2015

1	Mandat	4
2	Bases	4
2.1	Stratégie des langues 2004	4
2.2	Concordat HarmoS 2007	5
2.3	Loi sur les langues 2007	6
2.4	Objectifs nationaux de formation 2011	6
3	Derniers développements	7
3.1	Etat de la mise en œuvre dans les cantons	7
3.2	Interventions et initiatives populaires dans les cantons.....	8
3.3	Interventions parlementaires au niveau de la Confédération	10
3.4	Réponse du Conseil fédéral aux interventions parlementaires	11
4	Principales questions juridiques	11
4.1	Bases constitutionnelles d'une intervention législative de la Confédération..	12
4.1.1	Art. 70 Cst. (Langues).....	12
4.1.2	Art. 62, al. 4, Cst. (Scolarité obligatoire)	12
4.2	Conditions d'une intervention législative de la Confédération.....	14
4.3	Limites d'une intervention législative de la Confédération.....	14
4.3.1	Limitation matérielle	15
4.3.2	Subsidiarité	15
4.4	Evaluation des initiatives de la CSEC-N.....	16
4.5	Alternative proposée.....	16

Condensé

Lors de sa séance du 6 novembre 2014, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a décidé de charger l'administration d'établir un rapport sur la manière dont la Confédération pourrait exercer sa compétence subsidiaire en matière d'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire.

Le présent rapport de l'OFC est la réponse à ce mandat. En première partie, il expose les textes fondamentaux (Stratégie des langues 2004, concordat HarmoS 2007, loi sur les langues 2007, objectifs nationaux de formation 2011) et les développements actuels (état de la mise en œuvre dans les cantons, interventions et initiatives populaires dans les cantons, interventions parlementaires au niveau fédéral, position du Conseil fédéral). La deuxième partie est consacrée à l'examen des principales questions juridiques (bases constitutionnelles, conditions et limites d'une intervention législative de la Confédération) ainsi qu'à l'évaluation des initiatives de commission pendantes (Initiatives parlementaires 14.459 et 14.460). Le rapport se conclut par une proposition alternative pour la révision de l'art. 15 LLC.

L'art. 62, al. 4, Cst. astreint les cantons à réaliser ensemble l'harmonisation par voie de coordination. Avec la *Stratégie des langues* arrêtée en 2004 par la CDIP, les cantons ont adopté pour l'enseignement des langues une solution nationale reprise par la suite dans le concordat HarmoS (art. 4). Par ce concordat, les cantons ont rempli leur obligation constitutionnelle (art. 62, al. 4, Cst.) de se coordonner. Si un canton renonce à adhérer, il ne peut remplir son devoir d'harmonisation dans les domaines prescrits par la Constitution qu'en alignant sa réglementation sur l'harmonisation élaborée en commun et exprimée par le concordat. Le refus d'un canton d'adopter une solution commune décidée ensemble violerait le devoir d'harmoniser.

Si les cantons n'exécutent pas le mandat constitutionnel, la Confédération est non seulement habilitée, mais aussi astreinte à intervenir à leur place et à édicter les dispositions nécessaires. Il incombe au législateur donc d'examiner si les conditions d'une intervention législative de la Confédération sont rassemblées. A lui de constater l'échec ou l'insuffisance de la coordination. Tant que la coordination reste possible, la Confédération ne peut intervenir.

Si les conditions d'une intervention de la Confédération sont remplies, la question qui se pose après est celle de la portée de la compétence fédérale. Il s'agit là d'une compétence limitée et subsidiaire, ce qui signifie (1)^o qu'elle se borne matériellement au devoir de coordination des cantons et (2)^o qu'en intervenant, la Confédération reste liée par le principe de subsidiarité.

Si la Confédération invoque l'art. 62, al. 4, Cst., elle ne peut réglementer complètement l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire, mais elle peut légiférer «dans la mesure nécessaire» sur les niveaux d'enseignement et leurs objectifs. Les questions de programme (ordre de succession des langues étrangères, moment de leur introduction, dotation horaire) restent en revanche l'affaire des cantons.

Sur la base de ces considérations, les deux initiatives parlementaires appellent l'appréciation suivante:

- L'initiative parlementaire 14.459 s'inscrit objectivement dans le devoir de coordination des cantons et s'inspire de l'art. 4 du concordat HarmoS. En fixant expressément des années scolaires, la proposition empiète cependant inutilement sur la prérogative des cantons de définir les programmes.
- Quant à l'initiative parlementaire 14.460, elle est problématique pour deux raisons. 1^o Les cantons ne sont pas tenus de s'entendre en ce qui concerne la langue étrangère initiale, raison pour laquelle la Confédération ne peut édicter de réglementation spécifique. 2^o L'initiative parlementaire est contraire à la conception fondamentale de l'art. 4 du concordat HarmoS; la mettre en œuvre occasionnerait de grandes difficultés à la majorité des cantons alémaniques.

Le but d'une révision de la LLC devrait être de trouver un règlement qui accorde d'une part aux langues nationales la place qui leur revient dans l'enseignement (c'est-à-dire le statut de branche obligatoire dès l'école primaire) et qui tient compte d'autre part des prérogatives cantonales en matière d'enseignement ainsi que des différences régionales.

1 Mandat

Lors de sa séance du 6 novembre 2014, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a décidé de charger l'administration du mandat suivant (lettre du 13 novembre 2014 de la présidente de la CSEC-E au chef du DFI):

L'administration est chargée de présenter une notice explicative sur la manière dont pourrait être exercée la compétence de la Confédération dans l'enseignement des langues pendant la scolarité obligatoire. Elle étudiera dans quelle mesure la Confédération peut utiliser ses compétences subsidiaires en la matière. Par enseignement des langues, on entend notamment l'enseignement d'une deuxième langue nationale (au moins) conformément à l'art. 15 de la loi sur les langues.

Le mandat de la CSEC-E s'inscrit dans le contexte de la discussion en cours à la commission sœur du Conseil national (CSEC-N) à propos d'une adaptation de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC). Les considérations présentées ici se bornent aux principales questions juridiques liées à une éventuelle révision de la LLC.

2 Bases

2.1 Stratégie des langues 2004

En Suisse, pays plurilingue, l'apprentissage des langues à l'école obligatoire revêt traditionnellement une importance fondamentale. Dès les années 1970, de premiers cantons introduisirent le «français précoce» ou l'«allemand précoce». En 1975, la CDIP recommanda aux cantons de fixer le début de l'enseignement d'une deuxième langue nationale à la 4^e ou 5^e année scolaire.¹ A la fin des années 1990, la plupart des cantons avaient mis cette recommandation en œuvre.

A partir de 1998, certains cantons décidèrent d'avancer l'anglais au degré primaire et de le privilégier par rapport à la deuxième langue nationale.² Les cantons se virent ainsi confrontés une nouvelle fois au problème de trouver une solution nationale coordonnée pour l'enseignement des langues à l'école obligatoire. En 2001, de nouvelles recommandations de la CDIP sur la coordination de l'enseignement des langues échouèrent à cause de la question de l'ordre d'introduction des langues.

En 2004, la CDIP adopta finalement une stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues en Suisse [ci-après *Stratégie des langues 2004*].³ Cette stratégie souligne l'importance fondamentale de l'apprentissage des langues dès la première enfance et formule des principes pour le développement de l'enseignement des langues en Suisse.

Concernant la coordination de l'enseignement des langues, les cantons se sont fixé l'objectif suivant:

Deux langues étrangères au moins sont enseignées en Suisse au cours des premières années de scolarité, au plus tard dès la cinquième année scolaire, dont au minimum une langue nationale. La fonction particulière de celle-ci dans un pays plurilingue est mise en évidence, en particulier dans ses dimensions culturelles.⁴

¹ Recommandations et décisions du 30 octobre 1975 concernant l'introduction, la réforme et la coordination de l'enseignement de la deuxième langue nationale pour tous les élèves pendant la scolarité obligatoire.

² En août 1998, le canton de Zurich lança le *Schulprojekt 21*, essai conçu d'abord pour cinq ans (jusqu'en juillet 2003) qui concernait le premier niveau de l'école primaire. L'avancement de l'anglais à la 2^e année primaire se déroula de façon échelonnée de 2004-2005 à 2006-2007 dans tout le canton. En 2001, le canton d'Appenzell-Rhodes_Intérieures avança à son tour l'anglais à la 3^e année scolaire, tandis que le français était déplacé de la 5^e année au degré secondaire I.

³ 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. http://edudoc.ch/record/30009/files/sprachen_f.pdf (dernière consultation: 5.1.2014).

⁴ Stratégie des langues 2004, ch. 3.7.1.

2.2 Concordat HarmoS 2007

Les grands principes de la Stratégie des langues 2004 ont été repris dans l'Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire [ci-après *concordat HarmoS*].⁵

Depuis la révision, en 2006, des dispositions de la Constitution fédérale concernant l'instruction publique, la Confédération et les cantons sont tenus de veiller ensemble à la qualité élevée et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. En ce qui concerne les principaux éléments – scolarité obligatoire, âge de l'entrée à l'école, durée et objectifs des niveaux d'enseignement, passages des uns aux autres, reconnaissance des diplômes –, les cantons doivent en assurer l'harmonisation à l'échelle nationale par voie de coordination. Ce mandat découle directement de la disposition constitutionnelle correspondante (art. 62, al. 4, Cst., cf. ch. 4.1.1). Au chapitre de la scolarité obligatoire, les cantons remplissent leurs obligations constitutionnelles par le biais du concordat HarmoS.⁶ Les dispositions régissant l'enseignement des langues figurent à l'art. 4, al. 1-3 du concordat HarmoS:

¹ La première langue étrangère est enseignée au plus tard dès la 5^e année de scolarité et la deuxième au plus tard dès la 7^e année, la durée des niveaux d'enseignement étant conforme à ce qui est stipulé à l'art. 6.⁷ 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.

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

³ 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 est entré en vigueur le 1^{er} août 2009. Il est actuellement contraignant pour quinze cantons concordataires, où vivent 76% de la population. Ces cantons ont six ans pour mettre en œuvre les dispositions du concordat auxquelles ils ne satisfont pas encore, autrement dit jusqu'au début de l'année scolaire 2015-2016 au plus tard.⁸

Il faut souligner ici que l'obligation constitutionnelle d'une harmonisation à l'échelle nationale s'applique à *tous* les cantons. La Constitution fédérale énumère les éléments clés qui doivent être harmonisés (art. 62, al. 4); le concordat HarmoS détaille *comment* ce mandat sera mis en œuvre. Les dispositions HarmoS concernant l'uniformisation des structures et l'harmonisation des objectifs (objectifs nationaux de formation compris) restent donc le cadre déterminant la mise en œuvre de l'obligation constitutionnelle, même pour les cantons non concordataires.⁹

Dans les cantons n'ayant pas adhéré jusqu'ici ou ayant refusé d'adhérer au concordat HarmoS, plusieurs éléments clés sont déjà harmonisés dans le sens des directives du concordat ou sont en voie de l'être. Au terme du délai de six ans de mise en œuvre, la CDIP fera le bilan de l'harmonisation de la scolarité obligatoire (juin 2015).

⁵ L'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS). Commentaire, genèse et perspectives, instruments. Berne 2011.

⁶ Avis divergent: Bernhard Waldmann, «Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?», dans: *Newsletter des Instituts für Föderalismus* 1/2015, p. 11. D'après Waldmann, l'art. 4 du concordat HarmoS ne fait pas partie de l'harmonisation des objectifs des niveaux d'enseignement prescrite à l'art. 62, al. 4, Cst.

⁷ L'art. 6 du Concordat HarmoS fixe les structures de la scolarité obligatoire. La durée du degré primaire est ainsi de huit ans, école enfantine ou cycle élémentaire inclus; le degré secondaire I dure en règle générale trois ans (art. 6, al. 1 et 2). Dans le présent rapport (sauf dans la citation du Concordat HarmoS), on utilisera le comptage traditionnel des années scolaires et l'on indiquera entre parenthèses le comptage HarmoS (qui inclut les deux années obligatoires au jardin d'enfants).

⁸ Concordat HarmoS, art. 12.

⁹ Commentaire HarmoS [cf. note de bas de page 5], p. 74 s.

2.3 Loi sur les langues 2007

Les principes de la Stratégie des langues 2004 et du concordat HarmoS ont été repris dans la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues, mais sous forme atténuée. L'art. 15, al. 3, LLC stipule qu'à la fin de la scolarité obligatoire, les élèves disposeront de compétences dans une deuxième langue nationale au moins ainsi que dans une autre langue étrangère. La LLC ne fixe en revanche ni l'ordre ni le moment de l'introduction de l'enseignement des langues étrangères, ni non plus le niveau de compétence censé être atteint à la fin de la scolarité obligatoire.

La disposition est libellée comme suit:

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.*

Pour des raisons d'ordre politique, la première version du Conseil national, qui était le Conseil prioritaire, prévoyait à l'al. 3 que la Confédération et les cantons s'engageaient à ce que la première langue étrangère enseignée fût une langue nationale. Le Conseil des Etats jugeait une telle disposition anticonstitutionnelle, étant donné que ni l'art. 70 ni l'art. 62, al. 4, Cst. n'habilitent la Confédération à régler l'ordre de l'enseignement des langues étrangères, donc la langue étrangère initiale, dans les écoles. Le Conseil des Etats aurait donc préféré que l'on renonçât à régler ce point. La version finalement adoptée et désormais valable de l'al. 3 est le fruit de délibérations approfondies des commissions et des plénums lors de la procédure parlementaire d'élimination des divergences.

Le compromis trouvé en étroite collaboration avec la CDIP s'inspire de la *Stratégie des langues 2004* et du concordat HarmoS, quoique sans s'y référer explicitement (modèle des deux langues étrangères dès le degré primaire, compétences linguistiques équivalentes dans les deux langues, coordination régionale de la langue étrangère initiale).¹⁰ Aux Chambres fédérales, la formulation ouverte du compromis a trouvé une majorité parce que, parallèlement, les cantons avaient mis au point la formulation plus contraignante du concordat HarmoS.

2.4 Objectifs nationaux de formation 2011

Le concordat HarmoS prévoit que pour harmoniser les objectifs de l'enseignement dans l'ensemble du pays, il faut établir des standards nationaux de formation (art. 7). Les programmes d'enseignement des régions linguistiques (*Lehrplan 21* en Suisse alémanique, *Plan d'études romand* en Suisse romande, programme tessinois spécifique) et les moyens d'enseignement sont accordés aux standards nationaux de formation.¹¹

Le 16 juin 2011, l'assemblée plénière de la CDIP adopta les objectifs nationaux de formation (standards) pour quatre disciplines et trois niveaux d'enseignement de la scolarité obligatoire. Ces objectifs énumèrent les compétences fondamentales censées avoir été acquises dans la langue de scolarisation, en langues étrangères, mathématiques et sciences naturelles à la fin des 2^e, 6^e et 9^e années scolaires (HarmoS 4^e/8^e/11^e).¹²

La décision a été prise à la majorité requise des deux tiers, avec référence expresse à l'art. 7 du concordat. Les cantons non concordataires participaient également aux délibérations et au vote.

¹⁰ Lors des débats concernant la loi sur les langues, le Concordat HarmoS n'était pas encore entré en vigueur. Au terme d'une procédure de consultation approfondie, il fut cependant adopté par l'assemblée plénière de la CDIP peu de temps après, soit le 14 juin 2007.

¹¹ Concordat HarmoS, art. 8, al. 2; cf. Commentaire HarmoS [cf. note de bas de page 5], p. 22 ss.

¹² Pour le domaine des 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; dernière consultation: 5.1.2015).

La décision n'a certes pas de portée législative, mais revêt tout de même une importance pour l'harmonisation à l'échelle nationale. Dans les documents d'accompagnement fournis par la CDIP (cf. par exemple «Feuille d'information» du 4 juillet 2011), il est souligné expressément que «les compétences fondamentales sont appelées à jouer un rôle important dans l'harmonisation des objectifs des niveaux d'enseignement». Si des cantons ne respectaient pas les objectifs nationaux de formation, le mandat constitutionnel d'harmonisation qui leur est confié (art. 62, al. 4, Cst.) serait considéré comme non rempli. C'est dans ce sens que les objectifs nationaux de formation de la CDIP sont contraignants *de facto* pour tous les cantons (cf. aussi plus haut, ch. 2.2).¹³

3 Derniers développements

3.1 Etat de la mise en œuvre dans les cantons

A l'heure qu'il est, les éléments clés de la Stratégie des langues 2004 sont introduits dans 23 cantons, dont 22 appliquent le système 3^e/5^e (HarmoS 5^e/7^e). Dans le canton de Vaud, ce système sera introduit lors de l'année scolaire 2015-2016. Le canton du Tessin, où trois langues étrangères font partie de l'enseignement obligatoire, a son propre modèle. Les cantons d'Argovie, Uri et Appenzell Rhodes-Intérieures n'appliquent pas encore le système 3^e/5^e (HarmoS 5^e/7^e).

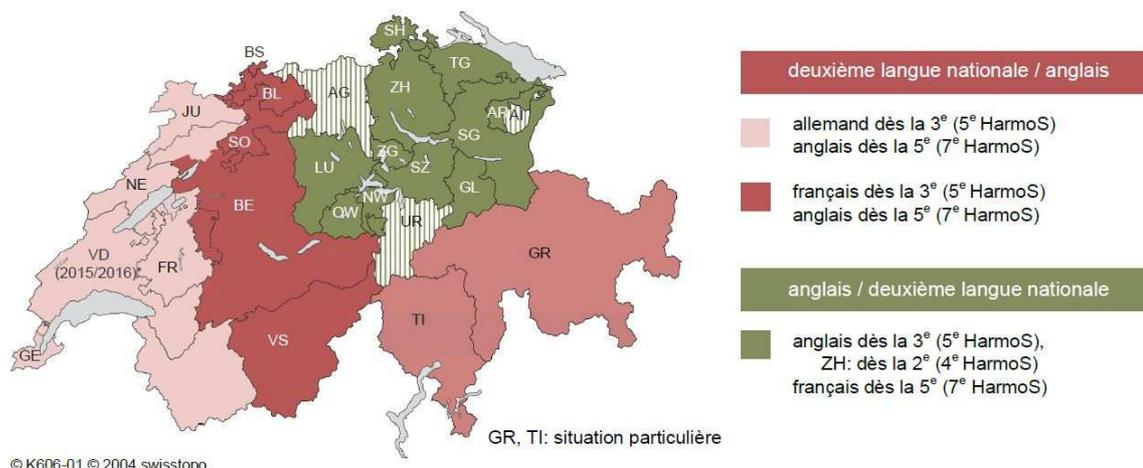
Dans les cantons romands, l'allemand est enseigné à partir de la 3^e année scolaire (HarmoS 5^e), l'anglais à partir de la 5^e (HarmoS 7^e). Les cantons situés sur la frontière linguistique (dits cantons «Passepartout», soient BS, BL, BE, SO, FR, VS) commencent le français en 3^e année (HarmoS 5^e), l'anglais en 5^e (HarmoS 7^e). Les autres cantons alémaniques commencent en général l'anglais en 3^e année (HarmoS 5^e) et le français en 5^e (HarmoS 7^e). Les cantons où s'enseigne la même langue étrangère initiale collaborent en matière d'élaboration des moyens d'enseignement et en partie aussi pour la formation des enseignants.

Les cantons suivants connaissent des situations particulières:

- En Argovie et à Appenzell Rhodes-Intérieures, l'anglais est enseigné à partir de la 3^e année scolaire (HarmoS 5^e) et la deuxième langue nationale respectivement à partir de la 6^e et de la 7^e (HarmoS 8^e et 9^e); l'avancement de la deuxième langue nationale sera évalué en liaison avec le *Lehrplan 21*. Dans le canton d'Uri, l'anglais s'enseigne à partir de la 3^e année scolaire (HarmoS 5^e), l'italien est branche à option obligatoire à partir de la 5^e année (HarmoS 7^e), le français commence en 7^e (HarmoS 9^e).
- Tessin. Le canton du Tessin a son modèle spécifique d'enseignement des langues, avec l'apprentissage obligatoire de trois langues étrangères. En conséquence, l'art. 4 du concordat HarmoS l'autorise à déroger au système 3^e/5^e (HarmoS 5^e/7^e). Le français est obligatoire de la 3^e (HarmoS 5^e) à la 7^e année (HarmoS 9^e), l'allemand à partir de la 7^e (HarmoS 9^e) et l'anglais à partir de la 8^e (HarmoS 10^e).
- Grisons. Avec ses trois langues cantonales, dont le romanche, subdivisé en plusieurs idiomes, le canton des Grisons connaît une situation linguistique spéciale et particulièrement exigeante. On y enseigne une deuxième langue cantonale (allemand, italien ou romanche) à partir de la 3^e année (HarmoS 5^e) (le romanche en tant que deuxième langue cantonale peut aussi débiter en 1^{ère} année scolaire [HarmoS 3^e]). Décidé en 2008, l'apprentissage de l'anglais comme deuxième langue étrangère à partir de la 5^e (HarmoS 7^e) a été introduit dans les écoles à partir de 2012-2013.

¹³ Avis divergent: Waldmann, Bundeskompetenz [cf. note de bas de page 6], p.11: «Les objectifs de branche fixés sous forme de standards de formation et de niveaux de compétence devant être atteints dans telle branche à la fin d'un niveau d'enseignement ne relèvent des "objectifs des niveaux d'enseignement" que si les branches en question sont effectivement enseignées dans les cantons au niveau d'enseignement respectif.»

Enseignement des langues étrangères en Suisse | Etat dans les cantons lors de l'année scolaire 2014-2015



VD Allemand à partir de la 3^e année scolaire (HarmoS 5^e) – réalisé; avancement de l'anglais à la 5^e année scolaire (HarmoS 7^e) prévu en 2015-2016

AG/AI/UR Système 3^e/5^e (HarmoS 5^e/7^e) pas encore introduit

AG: avancement du français de la 6^e à la 5^e année scolaire (HarmoS 7^e) prévu dans le cadre de l'introduction du LP 21;

AI: avancement du français de la 7^e à la 5^e année scolaire (HarmoS 7^e) à évaluer dans le cadre de l'introduction du LP 21;

UR: italien facultatif dès la 5^e année scolaire (HarmoS 7^e)

Source: CDIP

Par le concordat HarmoS, les cantons concordataires se sont engagés à en respecter les éléments structurels et à en appliquer les standards de formation dans un délai maximal de six ans après l'entrée en vigueur de l'accord (art. 12). C'est pourquoi la CDIP dressera en juin 2015 le bilan de la mise en œuvre du mandat d'harmonisation. Les bases formelles en seront les prises de position des gouvernements cantonaux. Par lettre du 17 septembre 2014, le Comité de la CDIP a invité les gouvernements des cantons non concordataires à annoncer les dérogations concrètes de leurs réglementations concernant certains objectifs de la coordination.

Etant donné les débats politiques en cours dans les cantons à propos de l'enseignement des langues étrangères pendant la scolarité obligatoire (cf. plus loin, ch. 3.2), la CDIP a mené une discussion sur ce sujet lors de l'assemblée annuelle des 30/31 octobre 2014. Elle a confirmé à cette occasion sa *Stratégie des langues 2004* et du même coup le système 3^e/5^e (HarmoS 5^e/7^e).¹⁴

3.2 Interventions et initiatives populaires dans les cantons

Divers cantons alémaniques connaissent des tentatives pour qu'il n'y ait plus qu'une seule langue étrangère au degré primaire. La liste qui suit donne un aperçu des interventions parlementaires (motions et postulats transmis, pendants et repoussés) ainsi que des initiatives populaires déposées depuis 2012.

Interventions transmises

- En Thurgovie, la motion «Le français seulement à partir du degré secondaire» a été transmise le 13 août 2014. Elle charge le Conseil d'Etat de retravailler le modèle thurgovien des langues étrangères en supprimant l'enseignement obligatoire du français du plan d'études du degré primaire et de procéder le plus tôt possible aux adaptations requises, mais au plus tard lors de l'introduction du *Lehrplan 21*. D'après la communication du département de l'Instruction publique et de la culture

¹⁴ Prise de position de la CDIP du 31 octobre 2014 concernant l'enseignement des langues étrangères (dernière consultation: 15.1.2015) (http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/sprachenunterricht_stellungnahme_f.pdf;

(DEK) du 19 septembre 2014, le modèle sera retravaillé d'ici l'automne 2015. Sera également étudiée une variante de branche libre pour le français à l'école primaire. La mise en œuvre de la nouvelle réglementation est prévue en même temps que l'introduction du nouveau *Lehrplan 21* en 2017-2018.

- Dans le canton de Saint-Gall, le postulat «Modèle des langues étrangères au degré primaire – Les élèves sont-ils débordés?» a été transmis le 3 juin 2014. Le gouvernement est chargé de présenter un rapport au Grand Conseil sur les expériences pratiques faites depuis l'introduction de la deuxième langue étrangère à l'école primaire. Ce rapport doit montrer s'il faut supprimer l'enseignement obligatoire du français à partir de la 5^e année primaire (HarmoS 7^e) et le déplacer au degré supérieur.
- Dans le canton de Schaffhouse, la motion «Une seule langue étrangère obligatoire au degré primaire» a été transmise au gouvernement le 17 février 2014, sous forme de postulat. Cette intervention demande que le canton dépose auprès de la CDIP une lettre libellée en ces termes: «Le concordat sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) doit être adapté de façon à ce qu'il ne soit plus enseigné qu'une seule langue étrangère obligatoire au degré primaire.»

Interventions rejetées

- Dans le canton de Saint-Gall, la motion «Sortir du concordat HarmoS – Plus qu'une seule langue étrangère à l'école primaire» a été rejetée le 26 novembre 2014. Elle exigeait que le canton de Saint-Gall se retire du concordat et que l'enseignement du français – voire éventuellement de l'anglais – soit ensuite déplacé au degré supérieur.
- Dans le canton de Berne, la motion «Le *Lehrplan 21* est un monstre bureaucratique inapplicable dans la pratique» a été rejetée le 19 novembre 2014 en tant que postulat. Elle aurait obligé le Conseil d'Etat à entamer de nouvelles négociations en vue d'une réforme partielle d'HarmoS. Deux points de la motion – une seule langue étrangère pendant les six premières années d'école primaire, apprentissage non obligatoire d'une deuxième langue étrangère – avaient été retirés par l'auteur de la motion.
- Dans le canton de Soleure, le mandat «Améliorer la qualité de l'enseignement en allégeant l'horaire à l'école primaire» a été repoussé le 7 mai 2014. Il demandait que l'on mette fin à l'enseignement du français précoce et/ou de l'anglais précoce, ou encore (suite à une demande de modification) à l'enseignement de l'anglais précoce au plus tard en 2015-2016, ce en faveur des «branches fondamentales».
- Dans le canton d'Obwald, le postulat «Enseigner les langues étrangères au degré moyen» a été rejeté le 6 décembre 2012. Il demandait un rapport pour voir si l'enseignement obligatoire du français pouvait être abrogé au degré moyen (5^e année [HarmoS 7^e]) (l'anglais serait resté) et déplacé au degré supérieur.

Interventions pendantes

- A Bâle-Campagne, le postulat «La deuxième langue étrangère comme branche à option au degré primaire» est encore pendante. Le Conseil d'Etat est prié d'élaborer un projet semblable au modèle des langues du canton d'Uri. Le gouvernement n'a pas encore pris position.

Initiatives populaires

- Dans le canton de Lucerne, l'initiative populaire «Une seule langue étrangère à l'école primaire» a été déposée le 17 septembre 2014, munie de 7144 signatures. La constitution cantonale doit être modifiée ainsi: «Une seule langue étrangère est enseignée au degré primaire».
- Dans le canton de Nidwald, l'«Initiative populaire pour la révision partielle de la loi sur l'école primaire à propos de l'enseignement des langues au degré primaire» a été déposée le 16 avril 2014, munie de 455 signatures. Elle exige que ne soit plus enseignée qu'une seule langue étrangère au degré primaire. Le gouvernement en recommande l'acceptation. Le 22 octobre 2014, le parlement s'est prononcé contre l'initiative et recommande aux électeurs de la rejeter. La votation aura lieu le 8 mars 2015.

- Dans les Grisons, l'initiative populaire «Une seule langue étrangère à l'école primaire (initiative langues étrangères)» a été déposée le 27 novembre 2013, munie de 3709 signatures. Elle exige qu'il n'y ait plus qu'une seule langue étrangère obligatoire à l'école primaire, à savoir l'allemand ou l'anglais, selon la région linguistique. Le 18 décembre 2014, le gouvernement des Grisons a remis son message au Grand Conseil. Se fondant sur un avis de droit, il conclut que l'initiative est anti-constitutionnelle (violation du droit fédéral et de la constitution cantonale) et demande donc au Grand Conseil de l'invalidier pour motifs juridiques. Le parlement traitera le message du gouvernement lors de la session d'avril 2015.

Dans certains cantons, les gouvernements ont été invités par voie de résolution (de motion dans le canton de Berne) à s'engager en faveur de l'enseignement d'une deuxième langue nationale au degré primaire.

- Les législatifs des cantons de Bâle-Ville, Fribourg, Genève, du Jura, de Neuchâtel et du Valais ont adopté des résolutions sur la question des langues. Dans l'intérêt du pays, le Conseil fédéral doit être incité à investir davantage de moyens dans la connaissance mutuelle et la compréhension des cultures nationales, à promouvoir les échanges et à poursuivre l'apprentissage de la deuxième langue nationale à l'école primaire. La CDIP est priée de combler les lacunes de l'apprentissage de la deuxième langue nationale dans la formation des enseignants et dans les moyens d'enseignement, et de soumettre aux cantons des propositions sur la manière dont les différences interindividuelles en matière d'apprentissage des langues peuvent être résolues.
- Dans le canton de Berne, la motion de la commission de l'instruction «Le français doit rester au programme de l'école primaire en Suisse alémanique» a été acceptée le 22 janvier 2015. Le Conseil d'Etat est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'une deuxième langue nationale soit enseignée au degré primaire dans tous les cantons.

3.3 Interventions parlementaires au niveau de la Confédération

En 2014, toute une série d'interventions parlementaires ont demandé des réponses à propos d'une éventuelle intervention de la Confédération en matière d'enseignement des langues à l'école obligatoire: 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 (Groupe socialiste) «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»; F 14.5032 (Vogler) «Vers une marginalisation des langues nationales»; F 14.5055 (Aebischer) «L'anglais, seule langue étrangère enseignée à l'école primaire».

Dans sa réponse à l'Ip. 13.4025 (Aebischer) «Harmonisation de l'instruction publique», le Conseil fédéral s'est en outre exprimé de façon générale sur le sujet.

Lors de sa séance extraordinaire du 1^{er} décembre 2014, la CSEC-N s'est prononcée sur diverses propositions liées à l'enseignement des langues à l'école primaire. Par 13 voix contre 8 et 1 abstention, elle a décidé de déposer une initiative de commission «Apprentissage d'une deuxième langue nationale à partir de l'école primaire» (lv.pa. 14.459) libellée comme suit:

Art. 15, al. 3, LLC (compléter)

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 primaire.

En outre, par 7 voix contre 4 et 11 abstentions, la CSEC-N a décidé de déposer une autre initiative de commission, «La première langue étrangère enseignée est une deuxième langue nationale» (In.pa.14.460), libellée comme suit:

Art. 15, al. 3, LLC (compléter)

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 langue étrangère enseignée est une deuxième langue nationale.

3.4 Réponse du Conseil fédéral aux interventions parlementaires

Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de s'exprimer à ce sujet en réponse aux interventions parlementaires sur le thème de l'enseignement des langues nationales à l'école primaire. Il observe attentivement les tentatives en cours dans divers cantons alémaniques de supprimer l'enseignement d'une deuxième langue nationale au degré primaire. De son point de vue, les enjeux sont d'une part l'obligation constitutionnelle d'harmoniser les objectifs des différents niveaux d'enseignement (art. 62, al. 4, Cst.), de l'autre la responsabilité de la politique des langues sur le plan de la compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse (art. 70, al. 3, Cst.).

Le plurilinguisme est une caractéristique essentielle de notre pays. Le Conseil fédéral s'engage donc en faveur de sa promotion et de son renforcement. Il a souligné à mainte occasion (*cf.* ses réponses aux Ip. 13.4079, Mo. 14.3182, Ip. 14.3287, Ip. 14.3153, Ip. 14.3735)

- que l'apprentissage d'une deuxième langue nationale à partir de l'école primaire est d'une importance capitale pour la cohésion nationale;
- que les solutions cantonales susceptibles de porter préjudice à la deuxième langue nationale pourraient menacer la cohésion nationale et la compréhension nécessaire entre les communautés linguistiques; il y aurait par exemple préjudice si la seule langue étrangère enseignée désormais au degré primaire était l'anglais;
- qu'il serait prêt à intervenir dans le cadre de ses compétences si les cantons ne parvenaient pas à une solution coordonnée en la matière.

4 Principales questions juridiques

En ce qui concerne une éventuelle intervention du législateur fédéral, les principales questions juridiques qui se posent sont les suivantes:

- Sur quelles bases constitutionnelles peut se fonder une éventuelle réglementation de l'enseignement des langues à l'école obligatoire par le législateur fédéral?
- Quelles sont les prémisses d'une intervention législative de la Confédération?
- Jusqu'où peut aller une éventuelle réglementation fédérale?
- Comment juger les deux initiatives de commission (14.459 et 14.460)?
- Quelle forme pourrait prendre une éventuelle réglementation fédérale?

Ces questions juridiques sont traitées ci-dessous dans l'ordre mentionné.

4.1 Bases constitutionnelles d'une intervention législative de la Confédération

4.1.1 Art. 70 Cst. (Langues)

Avec l'art. 70, le constituant a créé une disposition visant au maintien et au renforcement du plurilinguisme, ainsi qu'à l'amélioration de la compréhension entre les communautés linguistiques. C'est sur cette norme constitutionnelle que se fonde la loi sur les langues (*cf.* ch. 2.3). L'al. 3 a une importance particulière:

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

La notion d'encouragement est relativement fréquente dans la Constitution fédérale (art. 64, al. 1, sur l'encouragement de la recherche; art. 68, al. 1, sur l'encouragement du sport; art. 69, al. 2, sur celui de la culture, etc.). Pareille compétence permet à la Confédération d'accorder des aides financières et de concevoir d'autres incitations pour encourager une activité donnée. En revanche, la Confédération ne peut édicter de dispositions juridiques prescrivant un comportement quelconque à des particuliers ou à d'autres sujets de droit en se fondant sur une habilitation constitutionnelle à encourager. Autrement dit, telle habilitation ne fonde pas un droit à intervenir.¹⁵ C'est pourquoi, selon la doctrine approuvée, il ne peut être déduit du mandat d'encouragement de l'art. 70 Cst. une compétence matérielle de la Confédération à réglementer l'enseignement des langues étrangères pendant la scolarité obligatoire.¹⁶

Toujours à propos de l'art. 70 Cst., il convient de rappeler que la question de l'enseignement des langues ne relève pas seulement de l'obligation constitutionnelle d'harmoniser les objectifs des niveaux d'enseignement (art. 62, al. 4, Cst.), mais aussi des objectifs de politique des langues, comme la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (art. 70 Cst.).¹⁷

Indépendamment de sa portée concrète, l'art. 15, al. 3, LLC,¹⁸ a une base constitutionnelle (soit l'art. 70, al. 3, Cst.) faible. Par conséquent, il est douteux qu'une révision trouve une base constitutionnelle suffisante dans l'art. 70, al. 3, Cst. Cette interprétation recoupe l'avis du Conseil fédéral du 18 octobre 2006 sur le rapport et le projet de la CSEC-N du 15 septembre 2006 concernant la loi sur les langues. Dans cet avis, le Conseil fédéral estimait que les mesures prévues dans le projet et concernant le domaine scolaire relevaient de la compétence des cantons et non de la Confédération.¹⁹

Une concrétisation complémentaire de la disposition nécessiterait en tout cas une base constitutionnelle supplémentaire.

4.1.2 Art. 62, al. 4, Cst. (Scolarité obligatoire)

L'instruction publique est du ressort des cantons (art. 62, al. 1, Cst.), qui pourvoient à un enseignement de base suffisant (art. 62, al. 2, Cst.). La réglementation et l'aménagement de la scolarité obligatoire – enseignement des langues compris – relèvent donc foncièrement de leur compétence.

¹⁵ Regula Kägi-Diener, *St. Galler Kommentar ad art. 70 Cst.*, Zurich / St-Gall 2014, glose 37 ss., 42.

¹⁶ Bernhard Ehrenzeller, Avis du 25 juin 2007 sur la décision du Conseil national du 21 juin 2007 concernant la langue nationale en tant que première langue étrangère, p. 2.

¹⁷ *Cf.* Réponse du Conseil fédéral à l'Ip. 14.3287 (Levrat).

¹⁸ Les libellés de l'art. 4 du concordat HarmoS et de l'art. 15, al. 3, LLC diffèrent assez considérablement, bien qu'ils aient un lien intrinsèque (*cf.* ch. 2.3). Les différences sont-elles d'ordre purement terminologique, ou aussi d'ordre matériel? La question reste ouverte, pour le moment.

¹⁹ FF 2006 8575, ici 8576. Le projet de la CSEC-N *ad* art. 15, al. 3, LLC allait toutefois plus loin que la version définitive adoptée et prévoyait une langue nationale en tant que première langue étrangère (*cf.* plus haut, ch. 2.3). Pour les objections d'ordre constitutionnel concernant l'art. 15 LLC, *cf.* aussi Ehrenzeller, Avis du 25 juin 2007 [*cf.* note de bas de page 16].

Ce faisant, les cantons doivent s'aligner sur les objectifs et directives en la matière de la Constitution fédérale. Ainsi, dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.) et encouragent, nous l'avons vu, la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (art. 70 Cst.).

Pour favoriser la perméabilité de l'espace suisse de formation, l'art. 62, al. 4, Cst. formule à l'attention des cantons un mandat d'harmonisation de l'instruction publique clair, se rapportant à certains éléments clés. La Constitution laisse ouverte la question de la manière dont l'harmonisation sera réalisée. Un concordat n'est pas la seule voie pour y parvenir. Si les cantons n'exécutent pas ce mandat constitutionnel, la Confédération est non seulement habilitée, mais aussi astreinte à intervenir à leur place.²⁰ Elle dispose donc d'une compétence subsidiaire en matière d'instruction publique.

En voici le libellé:

4 Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.

Aucun canton ne peut donc déterminer isolément son degré d'harmonisation ni se soustraire au devoir d'harmoniser. Le refus d'un canton d'adopter une solution commune décidée ensemble violerait le devoir d'harmoniser²¹.

En ce qui concerne l'enseignement des langues, les cantons ont adopté une solution nationale harmonisée, la Stratégie des langues 2004, reprise ultérieurement à l'art. 4 du concordat HarmoS. Par ce concordat, les cantons ont rempli leur obligation constitutionnelle de se coordonner. Il est vrai que l'art. 4 du concordat n'engage immédiatement que les cantons concordataires; aucun canton n'est obligé d'y adhérer. Cependant, si un canton renonce à y adhérer, il ne peut remplir son devoir d'harmonisation dans les domaines prescrits par la Constitution qu'en alignant sa réglementation sur l'harmonisation élaborée en commun et exprimée par le concordat.

La compétence fédérale subsidiaire définie à l'art. 62, al. 4, Cst. peut être concrétisée sous forme soit d'une loi fédérale distincte, soit d'un complément à la loi sur les langues, notamment de l'art. 15.²²

Lors de la préparation des actes correspondants de la Confédération, le concours des cantons revêt un poids particulier (art. 62, al. 6, Cst.). La possibilité relativement étendue, pour la Confédération, d'empiéter sur les prérogatives des cantons justifie de leur accorder dès la préparation des actes fédéraux des droits d'information et de consultation accrus et de tenir compte de leurs avis dans toute la mesure du possible.²³

²⁰ Bernhard Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar* ad art. 62 Cst., Zurich / St-Gall 2014, glose 59.

²¹ D'après Waldmann, *Bundeskompetenz* [cf. note de bas de page 6], p. 7, l'art. 62, al. 4, Cst. ne crée pas une obligation juridique pour les cantons; il leur incombe seulement d'harmoniser [Obligation zur Harmonisierung].

²² Conformément au mandat de la CSEC-E, les considérations du présent rapport se limitent aux questions juridiques liées à une éventuelle révision de l'art. 15 LLC. N'est pas poursuivi l'examen des conditions d'une déclaration de force obligatoire générale du concordat HarmoS (ou de parties d'icelui) selon l'art. 48a, al. 1 let. b, Cst. La déclaration de force obligatoire générale d'accords intercantonaux nécessite qu'un nombre donné de cantons l'exigent. Le quorum requis doit être fixé par une loi fédérale (art. 48a, al. 3, Cst.). Comme il n'y a pas actuellement de proposition dans ce sens, la Confédération n'a pas cette possibilité d'intervenir.

²³ Initiative parlementaire – Article constitutionnel sur l'éducation, rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 23 juin 2005, FF 2005 5186.

4.2 Conditions d'une intervention législative de la Confédération

La Confédération ne peut exercer sa compétence que si les efforts de coordination des cantons n'aboutissent pas aux résultats visés (art. 62, al. 4, Cst.), c'est-à-dire si les cantons ne trouvent pas de solutions appropriées dans le délai imparti. Il s'agit d'une expression concrète du principe de subsidiarité (art. 5a Cst.), rapporté ici à l'instruction publique, et qui découle aussi du devoir mutuel de respect et d'assistance (art. 44, al. 2, Cst.).²⁴

L'exercice de la compétence fédérale nécessite donc une justification préalable de la part de la Confédération quant à la nécessité de légiférer: le législateur doit d'abord constater l'échec ou l'insuffisance de la coordination. L'objectif est considéré comme non atteint s'il n'y a pas eu harmonisation dans un domaine particulier ou que celle-ci n'ait été réalisée que partiellement, par exemple parce que certains cantons ont fait bande à part ou que la réglementation trouvée s'avère matériellement ou temporellement insuffisante.²⁵

Il incombe au législateur d'examiner si les conditions d'une intervention législative de la Confédération sont rassemblées. Si le Parlement conclut que les efforts de coordination ont échoué ou abouti à un résultat insuffisant, le législateur fédéral doit édicter les dispositions nécessaires. Etant donné le droit des cantons à être entendus (art. 62, al. 6, Cst.), leur position est une base importante de l'évaluation.²⁶

Par l'art. 4 du concordat HarmoS, les cantons ont déterminé la solution grâce à laquelle ils comptent réaliser l'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères. Etant donné la minutie de la réglementation envisagée, cette solution ne peut être considérée comme insuffisante. La seule question qui reste à discuter est de savoir si la coordination demeure réalisable face aux décisions divergentes de certains cantons. Elle ne pourra être tranchée que sur la base du bilan de la mise en œuvre du mandat constitutionnel, bilan que la CDIP tirera d'ici juin 2015, dans le délai défini par le concordat, soit six ans après son entrée en vigueur, le 1^{er} août 2009 (*cf.* ch.2.2).

Le Conseil fédéral a conforté et encouragé les cantons à trouver une solution qui soit dans l'esprit du mandat constitutionnel d'harmonisation de l'instruction publique et qui tienne compte de l'importance des langues nationales dans l'enseignement primaire (*cf.* ch. 3.4). Si un canton avait déjà pris des décisions matérielles contredisant le devoir de coordination (*cf.* plus haut, ch. 3.2), le Conseil fédéral se réserve le droit d'entamer au besoin les préparatifs législatifs nécessaires, qui seraient ensuite discutés avec la CDIP sur la base de son bilan (*cf.* réponse à l'Ip. 14.4151).

4.3 Limites d'une intervention législative de la Confédération

Si les conditions d'une intervention de la Confédération sont remplies (*cf.* plus haut, ch. 4.2), la question qui se pose après est celle de la portée de la compétence fédérale. Comme on l'a vu plus haut (ch. 4.1.2), il s'agit là d'une compétence limitée et subsidiaire, ce qui signifie (1)^o qu'elle se borne matériellement au devoir de coordination des cantons, qui doit être qualifié au moins d'échec partiel, et (2)^o qu'en intervenant, la Confédération reste liée par le principe de subsidiarité, qui est un principe général de pilotage inscrit dans la Constitution fédérale, et qu'en vertu du libellé même de l'art. 62, al. 4 Cst., elle ne peut légiférer que «dans la mesure nécessaire».

²⁴ Initiative parlementaire – Article constitutionnel sur l'éducation, rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 23 juin 2005, FF 2005 5185; Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar* [*cf.* note de bas de page 20], glose 58.

²⁵ Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar* [*cf.* note de bas de page 20], glose 56.

²⁶ Initiative parlementaire – Article constitutionnel sur l'éducation, rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 23 juin 2005, FF 2005 5185 s.

4.3.1 Limitation matérielle

Comme domaines à harmoniser, l'art. 62, al. 4 Cst. énumère l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement, et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes.

A l'heure qu'il est, l'intérêt se concentre sur l'harmonisation des «objectifs des niveaux d'enseignement». Ces éléments structurels de la scolarité obligatoire sont définis à l'art. 6 du concordat HarmoS: le degré primaire dure huit ans (école enfantine ou cycle élémentaire inclus), le secondaire I en règle générale trois ans. Doivent être harmonisés les objectifs à atteindre à la fin des niveaux d'enseignement fixés par les cantons, donc après huit ans d'école primaire et trois ans d'école secondaire I.

Dès sa Stratégie 2004 sur l'enseignement des langues pendant la scolarité obligatoire, la CDIP avait établi qu'il fallait fixer des niveaux de compétence obligatoires pour une première et une deuxième langue étrangère.²⁷ Le 16 juin 2011, la CDIP adoptait les objectifs (standards) nationaux de formation en matière d'enseignement des langues étrangères (*cf.* plus haut, ch. 2.4), objectifs qui sont concrétisés dans les plans d'études de chaque région linguistique.

Les objectifs nationaux de formation définissent les compétences fondamentales que les élèves doivent avoir acquises à la fin de la 6^e et 9^e année scolaire (HarmoS 8^e et 11^e), soit à la fin des degrés primaire et secondaire I, dans divers domaines (compréhension orale, compréhension écrite, participation à une conversation, etc.).

Si la Confédération invoque l'art. 62, al. 4, Cst., elle ne peut réglementer complètement l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire, mais elle peut légiférer «dans la mesure nécessaire» sur les niveaux d'enseignement et leurs objectifs. Cela signifie que le législateur peut prescrire qu'à la fin de l'école primaire, les élèves devront avoir acquis certaines connaissances d'une deuxième langue nationale – ce qui nécessite à son tour que l'enseignement d'une deuxième langue nationale commence dès l'école primaire. La Confédération ne peut cependant dicter ni l'ordre d'apprentissage des langues étrangères (donc la langue étrangère initiale), ni le moment précis où faire commencer l'étude de telle langue étrangère. Ces questions de programme restent l'affaire des cantons.²⁸

La Confédération pourrait aussi fixer matériellement les objectifs à atteindre, mais les objectifs nationaux de formation constituent déjà des standards qui, pour les langues étrangères, doivent être atteints jusqu'à la fin des degrés primaire et secondaire I et qui sont contraignants pour tous les cantons (*cf.* plus haut, ch. 2.2 et 2.4).

4.3.2 Subsidiarité

Si les cantons ont déjà – comme c'est le cas aujourd'hui (*cf.* plus haut, ch. 2) – une conception matérielle de l'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères, le principe de subsidiarité exige que la Confédération s'en inspire. La compétence fédérale définie à l'art. 62, al. 4, Cst. est d'ailleurs déjà une expression du principe de subsidiarité stipulé à l'art. 5a Cst. Respecter la subsidiarité étant une tâche perpétuelle de la Confédération, une solution fédérale devrait donc empiéter dans la seule mesure nécessaire et le moins possible sur les prérogatives des cantons. Cela est en fin de compte dans l'intérêt de la chose, car même en cas de réglementation fédérale, la Confédération dépend de la collaboration des cantons pour assurer l'applicabilité d'un acte législatif.

Le but d'une révision de la loi sur les langues devrait être de trouver un règlement qui accorde d'une part aux langues nationales la place qui leur revient dans l'enseignement (c'est-à-dire le statut de branche obligatoire dès l'école primaire) et qui tient compte d'autre part des prérogatives cantonales en matière d'enseignement ainsi que des différences régionales (TI, GR).

²⁷ Stratégie des langues 2004, ch. 5.1.

²⁸ Ehrenzeller, *St. Galler Kommentar* [*cf.* note de bas de page 20], glose 66.

Le législateur peut ainsi prescrire par exemple l'art. 4 du concordat HarmoS au niveau fédéral ou trouver un règlement qui s'inspire des grandes lignes du concordat, mais sous une forme plus souple. D'un point de vue purement formel, le concordat HarmoS ne lie pas la Confédération, mais si celle-ci voulait édicter une réglementation différente ou plus poussée, elle devrait démontrer d'abord dans quelle mesure la solution coordonnée des cantons est insuffisante. Comme on l'a vu plus haut (ch. 4.2), cette question n'est pas sur le tapis.

Il serait donc inopportun que le législateur fédéral prescrive une solution d'harmonisation contraire au concordat HarmoS. Une solution qui prévoirait par exemple une langue nationale comme première langue étrangère aurait des conséquences notables dans les cantons alémaniques qui commencent par l'anglais précoce et se sont organisés en conséquence (formation des enseignants, moyens d'enseignement, mesures organisationnelles, etc.).

4.4 Evaluation des initiatives de la CSEC-N

Les deux initiatives parlementaires de la CSEC-N du 1^{er} décembre 2014 prévoient l'une et l'autre de compléter l'art. 15, al. 3, LLC (*cf.* plus haut, ch. 3.3).

- L'initiative parlementaire 14.459 («Apprentissage d'une deuxième langue nationale à partir de l'école primaire») prévoit une phrase supplémentaire à la fin de l'actuel alinéa 3, libellée comme suit: *«L'apprentissage d'une deuxième langue nationale commence au plus tard deux ans avant la fin de la scolarité primaire.»*
- L'initiative parlementaire 14.460 («La première langue étrangère enseignée est une deuxième langue nationale») stipule également une nouvelle phrase à la fin de l'alinéa 3, libellée comme suit: *«La première langue étrangère enseignée est une deuxième langue nationale.»*

Sur la base des considérations émises (*cf.* plus haut, ch. 4.3), les deux initiatives parlementaires appellent l'appréciation suivante:

- L'initiative parlementaire 14.459 s'inscrit objectivement dans le devoir de coordination des cantons et s'inspire de l'art. 4 du concordat HarmoS. En fixant expressément des années scolaires, la proposition empiète cependant inutilement sur la prérogative des cantons de définir les programmes.
- Quant à l'initiative parlementaire 14.460, elle est problématique pour deux raisons. 1° Les cantons ne sont pas tenus de s'entendre en ce qui concerne la langue étrangère initiale, raison pour laquelle la Confédération ne peut édicter de réglementation spécifique. 2° L'initiative parlementaire est contraire à la conception fondamentale de l'art. 4 du concordat HarmoS; la mettre en œuvre occasionnerait de grandes difficultés à la majorité des cantons alémaniques.

4.5 Alternative proposée

L'évaluation juridique des propositions de la CSEC-N montre que les initiatives parlementaires 14.450 et 14.459 ne sont pas satisfaisantes, pour différentes raisons. En guise d'alternative, on pourrait envisager la variante suivante:

Art. 15, al. 3, LLC (compléter)

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'enseignement de la deuxième langue nationale commence au degré primaire.

Cette solution assurerait formellement la place de la deuxième langue nationale au degré primaire. Elle s'inspire très largement de la solution HarmoS, mais sans préciser la langue étrangère initiale, l'ordre d'apprentissage ou une année scolaire déterminée pour le début de l'enseignement des langues étrangères. La liberté d'action des cantons reste ainsi garantie. La coordination régionale demeure possible, de même que les solutions particulières pour les cantons du Tessin et des Grisons.

La Confédération laisse les cantons fixer les objectifs de formation de chaque niveau d'enseignement. Les standards nationaux de formation de la CDIP constituent déjà une réglementation contraignante pour tous les cantons. Le cavalier seul de certains cantons est donc foncièrement exclu. Au sens du mandat d'harmonisation, les cantons doivent veiller au respect des objectifs de formation qu'ils ont définis ensemble. Il n'apparaît pas nécessaire de répéter ces principes au niveau de la loi.