

L'ENSEIGNEMENT DES LANGUES NATIONALES, UN ENJEU FÉDÉRAL?

Soll die Priorisierung der Landessprachen während der obligatorischen Schulzeit im Namen des nationalen Zusammenhalts im Bundesrecht verankert werden? Oder verstösst dies gegen das Subsidiaritätsprinzip, eines der Kernelemente der Schweizerischen Eidgenossenschaft? Seit den Anfängen des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG), das im Jahr 2010 in Kraft getreten ist, wird dieses Thema regelmässig diskutiert. Die Frage einer bundesweiten Regelung der Landessprachen geht auf die Ursprünge der Schweizer Verfassung zurück. Eine Reise in die Geschichte dieser sensiblen Debatte.

● Christine Matthey Forum Helveticum



Christine Matthey est directrice du Forum Helveticum, forum pour la compréhension culturelle et linguistique en Suisse. Dans ce cadre, elle accompagne depuis 2015 l'inter-

groupe parlementaire «Plurilinguisme CH» de l'Assemblée fédérale. Historienne de formation, elle a travaillé pour la Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia dans les domaines des médias interactifs et de la diversité culturelle. Elle a également collaboré à l'étude «Le poids de la culture dans l'économie valaisanne» (2017) sous la direction de Pierre-Alain Hug.

Faut-il ancrer dans une loi fédérale la primauté des langues nationales à l'école obligatoire au nom de la cohésion nationale? Ou serait-ce contrevenir au principe de subsidiarité, rouage majeur de la Confédération helvétique? Depuis les prémices de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC), entrée en vigueur en 2010, cette interrogation fait régulièrement l'objet de débats. La question du traitement fédéral des langues nationales remonte aux origines-mêmes de la Constitution suisse. Plongée dans l'histoire d'un débat sensible.

Vers une loi sur les langues

Dès 1848 et sa première Constitution, la Confédération helvétique affirme son trilinguisme (allemand, français et italien). Puis en 1938, dans un contexte régional tendu et une volonté de se démarquer de ses voisins fascistes, la population suisse accueille avec ferveur le romanche comme quatrième langue nationale (91,6% de oui). Mais dès les années 80, l'article 116 de la Constitution dédié aux langues, est perçu comme insuffisant. Une motion du

Conseiller national Martin Bundi («Sauvegarde du romanche», N 4.10.1985) en souligne les limites et réclame une préservation active des langues minoritaires. A la même époque, l'anglais prend de l'importance dans les communications interculturelles et la votation de 1992 sur l'espace économique européen (EEE) cristallise un malaise entre les communautés linguistiques. De ces divers événements découle une première révision de l'article des langues, en 1996, qui aboutit à l'article 70 de la nouvelle Constitution (2000) et en particulier à l'apparition de son actuel alinéa 3: «La Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques». Si la préparation d'une loi sur les langues était mentionnée dès 1995 dans le programme de législature du Conseil fédéral, le nouveau mandat constitutionnel porté par ledit art. 70 oblige ce dernier à développer une réelle politique linguistique favorisant la compréhension interculturelle dans le pays. Le Conseil fédéral s'y attèle dès février 2000 avec la création du «groupe de travail paritaire de la Confédération et des

cantons pour la préparation de la loi sur les langues», le PAS. Ce dernier est chargé du développement d'un avant-projet de loi tenant compte des compétences respectives de l'Etat et des cantons. Une fois un consensus dégagé, l'avant-projet est soumis à une procédure de consultation en 2001. L'article «Enseignement» de cette mouture (section 3, art. 14) se concentre sur un encouragement du plurilinguisme dans l'enseignement, l'utilisation des langues standards dans le cadre scolaire et autorise la Confédération à octroyer des soutiens financiers aux cantons pour le développement didactique, la formation des enseignants, l'enseignement par immersion et l'enseignement d'une troisième langue nationale. La primauté et la précocité de l'enseignement des langues nationales n'y sont pas mentionnées.

Pourtant, cet aspect fait alors l'objet de discussions – parfois houleuses – depuis plusieurs décennies. La Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) recommandait en 1975 déjà que l'enseignement de la première langue étrangère soit réservé à une langue nationale, et ce dès la 4^e ou 5^e primaire. Elle le justifiait ainsi: «Une pareille mesure s'impose de toute évidence dans un pays plurilingue comme la Suisse, où la connaissance d'une deuxième langue nationale est, pour tous les citoyens, d'une grande importance politique et culturelle» (CDIP, 1975: point 1 – considérations préliminaires). La Conférence n'est pourtant que partiellement entendue: ses recommandations n'empêchent pas le canton de Zürich de donner la priorité à l'anglais dans la deuxième moitié des années 90. D'autres cantons alémaniques lui emboîtent rapidement le pas.

C'est dans ce contexte que paraît en 1998 un rapport d'experts sur la question de l'ordre d'introduction des langues, commandé par la CDIP. Sur la base de cette étude, cette dernière définit en 1999 un concept général pour l'enseignement des langues, puis une stratégie sur l'enseignement des langues adoptée en mars 2004. Elle opte pour une approche plus souple, mettant l'accent sur les compétences acquises en fin de formation plutôt que sur un ordre d'apprentissage déterminé. Elle souligne cependant l'importance d'enseigner les langues nationales assez tôt. En parallèle, cette problématique fait également son apparition au Parlement helvétique via diverses interventions: le postulat Zwyzgart (oct. 1999, objet 99.3510) intitulé «Apprentissage d'une

des langues officielles de la Suisse comme première langue étrangère» et adopté par le Conseil national en 2000, ou encore l'initiative parlementaire Berberat (juin 2000, objet 00.425) sur l'enseignement des langues officielles de la Confédération, qui propose de compléter l'art. 70 de la Constitution avec la formule suivante: «Les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit une des langues officielles de la Confédération». En 1998, la Commission de la Science, de l'Education et de la Culture du Conseil national (CSEC-N) se fend même d'une lettre à Ruth Dreyfuss, alors responsable du Département de l'intérieur, dans laquelle elle déclare à l'unanimité que «la première langue étrangère [doit] être une langue nationale, pour des raisons politiques et culturelles» (Cf. CSEC-N, 2006: 8512). Elle encourage également en 2002 le Conseil fédéral à tenir compte de l'initiative Berberat dans la finalisation de son projet de loi sur les langues.

Mais, comme vu plus haut, au moment où il est soumis à consultation en 2001, ce projet ne mentionne pas l'ordre d'enseignement des langues. On peut imaginer que les cantons, représentés au PAS, s'opposent à une loi fédérale définissant pour eux cet aspect du plan d'étude. En effet, dans le système fédéral helvétique, l'école obligatoire relève des compétences cantonales.

Dans le cadre de cette consultation de 2001, 97 institutions, partis, cantons et organisations prennent position sur l'avant-projet proposé par le Conseil fédéral. Le consensus sur la nécessité d'une base légale pour les langues est clair. Mais le rôle exact de l'Etat dans la promotion de la compréhension et les outils nécessaires pour atteindre de tels objectifs ne font pas l'unanimité. Certaines voix (cantons francophones, organisations issues de la société civile) souhaitent une clarification de l'ordre d'introduction des langues dans l'enseignement. La CDIP plaide quant à elle pour une disposition souple à l'image de sa stratégie.

Rebondissements dans la Berne fédérale

Mais le 28 avril 2004, le Conseil fédéral prend une décision qui surprend: par soucis d'économie, il renonce à une loi spécifique et des mesures supplémentaires dans le domaine des langues et de la compréhension entre les communautés linguis-

La Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) recommandait dès 1975 que l'enseignement de la première langue étrangère soit réservé à une langue nationale, et ce dès la 4^e ou 5^e primaire.

Le consensus sur la nécessité d'une base légale pour les langues est clair. Mais le rôle exact de l'Etat dans la promotion de la compréhension et les outils nécessaires pour atteindre de tels objectifs ne font pas l'unanimité.

tiques. Selon lui, la Suisse possède déjà les instruments nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la Constitution. Certains verront dans ce retournement l'ombre du Conseiller fédéral Christoph Blocher (cf. Berberat, 2011).

Cette annonce inattendue ne laisse pas le Parlement indifférent. A peine quelques jours plus tard, le Conseiller national Christian Levrat dépose une initiative pour que l'avant-projet de loi soit présenté au Parlement malgré tout. De son côté, la CSEC-N organise une séance extraordinaire: le 4 juin 2004, elle présente une déclaration au Parlement, dans laquelle elle déplore la décision du Conseil fédéral. Elle approuve l'initiative Levrat à l'unanimité en automne 2004 et est suivie en février 2005 par son pendant, la Commission de la Science, de l'Education et de la Culture du Conseil des Etats (CSEC-E). La CSEC-N reprend alors l'avant-projet dans sa forme remaniée d'avril 2004 (post-consultation) pour poursuivre son développement.

Bien décidée à maintenir la position communiquée dans ses courriers de 1998 et 2002, la CSEC-N intègre une disposition au projet de loi (art. 15, al. 3) donnant priorité aux langues nationales dans l'enseignement. Dans le rapport de 2006 qui présente ses travaux, elle précise: «la connaissance des langues nationales sera toujours le terreau de la compréhension interculturelle.» (CSEC-N, 2006: 8519)

Elle est pourtant mise en garde par les représentants de la CDIP: une telle disposition pourrait entraîner un referendum. En effet, la solution flexible adoptée par les cantons dans la stratégie de 2004 (deux langues étrangères au primaire, ordre libre) avait elle-même été décriée, bien que les diverses initiatives cantonales (ZH, SH, TG, ZG) en faveur d'une seule langue étrangère au primaire n'aient finalement pas été approuvées par le peuple. Devant les risques encourus, une minorité de la CSEC-N opte pour la version moins contraignante, à l'image de la solution intercantonale mentionnée ci-dessus.

Le rapport de la CSEC-N sur la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC) est remis au Parlement en septembre 2006. Le Conseil fédéral réitère alors sa position: il rejette le projet sur la base des arguments de 2004, à savoir l'existence d'outils suffisants et des couts trop élevés (estimés à 15 millions de francs par année). Cela n'empêchera pas le Parle-

ment de valider la LLC en 2007, non sans adaptations. En effet, l'art. 15 al. 3 divise l'Assemblée fédérale comme il a divisé la CSEC-N: le Conseil national l'adopte tel quel à 112 voix contre 56; le Conseil des Etats défend quant à lui la flexibilité du modèle de la CDIP, adoptant cette formule par 26 voix contre 8. C'est finalement une solution relativement ouverte qui passera la barre: l'obligation pour les Cantons d'assurer des compétences dans une deuxième langue nationale au moins, ainsi que dans une autre langue étrangère, soit la formulation actuelle de l'art. 15 al. 3 LLC (pour le détail des débats, voir l'initiative parlementaire 04.429 sur le site du Parlement).

Compromis des langues bousculé

L'histoire aurait pu s'arrêter là. Aucun référendum ne venant entraver sa mise en œuvre, la LLC entre en vigueur en 2010. Mais en parallèle, l'adoption du *Lehrplan 21*, nouveau plan d'étude pour la Suisse-àlémannique, relance la discussion sur l'apprentissage des langues à l'école obligatoire. Né de la volonté d'harmoniser l'éducation en Suisse (inscrite dans la Constitution en 2006, art. 61a et 62), le *Lehrplan 21* entérine l'enseignement d'une première langue étrangère en 3^e primaire, et de la deuxième en 5^e primaire (ou respectivement 5^e et 7^e selon le modèle HarmoS – projet d'harmonisation de la scolarité obligatoire adopté sous forme de concordat par 15 cantons depuis 2007). C'est dans le sillage de ce plan d'étude qu'apparaissent de nouvelles initiatives cantonales dès 2013. Celles-ci entendent repousser l'enseignement d'une langue – souvent la deuxième langue nationale – au secondaire. Et si les initiatives concernées vont être balayées tour à tour par le peuple (à Nidwald en 2015; Saint-Gall en 2016; Argovie, Zürich et Lucerne en 2017; Bâle-Campagne et les Grisons en 2018), elles provoquent une nouvelle flambée médiatique sur l'enseignement des langues nationales. Les risques de voir la compréhension entre les régions linguistiques ébranlée, et par là-même la cohésion nationale ainsi que l'équilibre entre les communautés helvétiques mis en danger, font les gros titres.

La CDIP réagit en réaffirmant son attachement aux langues étrangères au primaire (oct. 2014). Au Parlement, diverses interventions cristallisent l'inquiétude fédérale face à cette situation. A la fin 2014, la CSEC-N dépose l'initiative «Apprentissage d'une deuxième langue nationale à

partir de l'école primaire» (Iv. pa. 14.459). Celle-ci entend retoucher le fameux art. 15 al. 3 LLC pour obliger les cantons à intégrer l'enseignement d'une deuxième langue nationale deux ans avant la fin de la scolarité primaire. La CSEC-N décide cependant de ne pas donner suite, préférant laisser le Conseil fédéral évaluer la situation.

Car dès la fin 2014, ce dernier agit de son côté. Alain Berset, Conseiller fédéral en charge du Département fédéral de l'Intérieur, entame des pourparlers avec la CDIP et cherche à favoriser une solution respectueuse du principe de subsidiarité, tout en garantissant les objectifs constitutionnels d'harmonisation mis à mal par les initiatives en cours. Le rapport sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire présenté par la CDIP en 2015 temporise: jamais l'harmonisation de l'enseignement des langues n'a été aussi avancée, bien que la situation manque encore de stabilité. La CDIP se prononce alors en faveur du maintien de la solution intercantonale (pour rappel: deux langues étrangères au primaire, ordre libre), sans intervention fédérale (cf. CDIP, 2015 bis). Rappelons qu'une telle intervention serait envisageable en vertu de la Constitution, art. 62 al. 4, en cas de non-atteinte des objectifs d'harmonisation.

Le Conseil fédéral reprend la main

Au vu de la situation, notamment en Thurgovie où le Parlement cantonal entend exclure le français de l'école primaire, le Conseil fédéral décide cependant d'envoyer un signal fort. En juillet 2016, Alain Berset annonce une procédure de consultation pour une possible modification de la loi. A cette occasion, le Conseil fédéral propose trois variantes plus ou moins contraignantes pour compléter le fameux art. 15 al.3 LLC:

1. l'enseignement de la deuxième langue nationale débute 2 ans avant la fin de la scolarité primaire
2. le modèle 3^e/5^e respectivement 5^e/7^e adopté par HarmoS est inscrit dans la loi
3. la deuxième langue nationale est enseignée dès l'école primaire et jusqu'à la fin du secondaire

Les résultats de la procédure montrent qu'un consensus existe quant à l'importance de l'enseignement des langues nationales. Les 63 prises de position des institutions consultées le soulignent. Mais de nombreux cantons s'opposent

à une législation fédérale, considérée comme prématurée. En effet, à l'heure de la consultation, aucun canton n'a concrétisé le rejet de la deuxième langue nationale au primaire. Les cantons latins annoncent cependant d'ores et déjà que, le cas échéant, ils soutiendront une intervention fédérale.

Un statu quo encore incertain

Le 12 décembre 2016, au vu des évolutions cantonales, notamment le maintien du français dans le plan d'étude thurgovien tant que le Parlement cantonal n'en aura pas formellement décidé autrement, le Conseil fédéral suspend ses démarches de modification de la loi. Il opte pour une mise en garde: si un canton devait s'écarter de la stratégie des langues telles que définie par la CDIP en 2004 (une langue nationale et une autre langue étrangère au primaire), il réexaminerait une possible modification de la LLC. Sa décision sera confortée en juin 2017 par le dénouement thurgovien en faveur du français au primaire, ainsi que par les résultats des votations populaires des cantons de Zurich, d'Argovie et de Lucerne la même année, suivis de Bâle-Campagne et des Grisons en 2018.

Le spectre d'une modification de l'article 15 LLC n'a cependant pas encore totalement disparu. Les jeunes UDC du canton de Schwyz préparent une initiative sur l'enseignement des langues nationales au primaire. Quant au canton d'Uri, s'il a instauré le *Lehrplan 21* depuis 2017, il ne propose une deuxième langue nationale qu'en option au primaire. Il en va de même pour le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures qui a introduit le *Lehrplan 21* à la rentrée 2018 avec l'anglais en 3^e et le français en 7^e (soit au secondaire).

Il s'agira donc pour la Confédération de considérer le nouveau rapport sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire de la CDIP prévu pour 2019. Si nécessaire, il a désormais en main une base pour son intervention: le rapport de la procédure de consultation de 2016, dans lequel une grande partie des positions légitiment une prise en charge fédérale en dernier recours. Il est à espérer que cette perspective, de même que la possibilité d'être isolé dans le paysage scolaire helvétique, saura convaincre les populations concernées de s'engager définitivement en faveur de la stratégie intercantonale des langues proposée par la CDIP. Dans le cas contraire, l'article 15 LLC fera probablement à nouveau parler de lui.

Bibliographie

- Aklin Muji, D. (2007). *Langues à l'école: quelle politique pour la Suisse? Analyse du débat public sur l'enseignement des langues à l'école obligatoire*. Berne: Peter Lang.
- Berberat, D. (2011). La situation du fédéralisme des langues en Suisse: le cas de la loi fédérale sur les langues. *Les Cahiers de l'Orient*, 2011/3 (n°103), Vous avez dit Francophonie?, pp. 115-118.
- CDIP (1975). *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*.
- CDIP (2004). *Stratégie sur le développement de l'enseignement des langues à l'école obligatoire*.
- CDIP (2014). *Prise de position de la CDIP du 31 octobre 2014 concernant l'enseignement des langues*. Communiqué de presse du 31.10.2014.
- CDIP (2015). *Bilan 2015: Harmonisation des éléments visés par l'art. 62, al. 4, Cst. dans le domaine de la scolarité obligatoire*.
- CDIP (2015 bis). *Harmonisation de la scolarité obligatoire: la CDIP tire un bilan positif*. Communiqué de presse du 1.7.2015.
- Conseil fédéral (1991). *Message concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 Cst)*.
- Conseil fédéral (2006). *Avis du Conseil fédéral sur le rapport du 15 septembre 2006 de la CSEC-N – ad. 04.429*. Publié le 18.10.2006.
- Conseil fédéral (2016). *Rapport explicatif (avant-projet) concernant la modification de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*. Publié le 6.07.2016.
- Conseil fédéral (2016 bis). *Pas de modification de la loi sur les langues3 actuellement*. Communiqué de presse du 16.12.2016.
- CSEC-N (2006). *Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national sur l'initiative parlementaire 04.429 – Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*, 15.09.2006.
- Département fédéral de l'intérieur (2016). *Modification de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques – Rapport sur les résultats de la procédure de consultation*. Publié le 16.12.2016
- Fuchs, G. (2001). Die EDK zum Sprachengesetz des Bundes: Gute Grundlage für die Weiterarbeit. *Babylonia* (1): 24-25.
- Ribeaud, J. (2010). *La Suisse plurilingue se dégingle, Plaidoyer pour les quatre langues nationales suisses*. Neuchâtel: Delibreo éditions.