

L'enseignement des langues en Suisse : entre concorde forcée et diversité coordonnée

Dominique Hänni & Nesa Zimmermann

Dominique Hänni : Assistante, Université de Genève

Nesa Zimmermann : Assistante, Université de Genève

1. Introduction

La Suisse compte quatre langues nationales – l'allemand, le français, l'italien et le romanche¹ – dont les trois premières sont reconnues comme langues officielles de la Confédération². Cette pluralité, souvent vantée comme une richesse de la Suisse, n'est cependant pas sans créer des tensions. Un élément régulièrement débattu est celui de l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Cette question est ancienne et, pourtant, plus actuelle que jamais. Ainsi, pendant l'élaboration de la présente contribution, des votations populaires ont eu lieu à ce sujet dans plusieurs cantons³. La problématique suscite non seulement l'intérêt des spécialistes, mais fait également l'objet de vifs débats politiques⁴. Au cœur du débat se trouvent deux questions : faut-il enseigner une ou deux langues à l'école primaire ? Et faut-il commencer par l'enseignement d'une langue nationale ? Cette dernière question se pose avant tout dans la partie germanophone de la Suisse, où l'enseignement du français à l'école primaire est régulièrement remis en question au profit de l'anglais.

En plus d'être une question d'actualité, l'enseignement des langues à l'école obligatoire est également un « terrain de jeu » par excellence pour examiner le fonctionnement du fédéralisme coopératif suisse. Si les cantons sont aujourd'hui (encore) les acteurs principaux dans ce domaine, la question de l'enseignement des langues revêt une importance centrale pour un Etat fédéral plurilingue comme la Suisse, influant notamment sur la cohésion nationale. Sur le plan juridique, tant les cantons que la Confédération disposent de certaines compétences, ce qui rend indispensable la coopération entre les différents niveaux. Partant, l'enseignement des langues mobilise une multiplicité d'acteurs de différents niveaux – fédéral, intercantonal, cantonal – qui ont adopté une multitude d'actes législatifs, réglementaires et de *soft law*. La problématique ressemble ainsi à un véritable mikado institutionnel. Or, comme dans le jeu du même nom, pour élaborer la stratégie gagnante, il ne suffit pas de se focaliser sur la baguette convoitée – en l'espèce, l'enseignement des langues, mais il convient d'analyser également les baguettes qui l'entourent.

Dans un premier temps, nous analyserons les éléments pertinents du fédéralisme coopératif et du système d'éducation suisse, y compris les réformes intervenues dans ces deux domaines au début des années 2000 (2). Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons plus spécifiquement à l'enseignement des langues à l'école obligatoire (3). Ces différents éléments nous permettront dans un troisième temps d'analyser de plus près le mikado institutionnel, avec les acteurs à tous les niveaux de l'Etat fédéral et les actes principaux, ainsi que les relations entre eux (4).

2. Le fédéralisme coopératif et le système scolaire suisse

Dans ce qui suit, nous présenterons les bases du fédéralisme coopératif suisse (2.1) ainsi que les réformes récentes intervenues dans ce domaine (2.2). Nous poursuivrons avec une présentation de la réforme en matière d'éducation (2.3) ainsi que de la mise en œuvre de celle-ci au niveau intercantonal (2.4).

2.1 Le fédéralisme coopératif : les instruments de base

Le fédéralisme coopératif repose sur une longue tradition en Suisse⁵. Cela vaut non seulement pour le fédéralisme vertical, c'est-à-dire la coopération entre Etat fédéral et entités fédérées, mais aussi pour le fédéralisme horizontal, à savoir la coopération parmi les entités fédérées⁶. La première Constitution fédérale de 1848 prévoyait déjà explicitement que les cantons pouvaient conclure des conventions entre eux⁷. Une telle disposition figure également dans la nouvelle Constitution fédérale de 1999 (ci-après : « Cst. ») : au sens de l'article 48 al. 1 Cst., les cantons peuvent, dans les domaines de leurs compétences, « conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes »⁸.

Les conventions intercantionales, également appelées concordats, ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des cantons non parties⁹. Après sa conclusion, une convention intercantonale doit encore être ratifiée selon le droit interne des cantons concernés, à l'instar de la procédure de conclusion de traités internationaux entre Etats souverains¹⁰. En règle générale, les concordats doivent non seulement être approuvés par les parlements cantonaux, mais sont également soumis au référendum cantonal facultatif, voire obligatoire¹¹.

Un certain nombre de conventions créent par ailleurs des institutions intercantionales, qui se chargent de tâches de coopération, émettent des recommandations et contribuent à la création d'autres concordats. La Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) en constitue un exemple. Il s'agissait d'abord d'un forum informel, qui a ensuite été graduellement formalisé et qui s'est vu attribuer des compétences de coordination par le *Concordat sur la coordination scolaire* de 1970¹². Depuis lors, la CDIP est devenue l'une des instances intercantionales les plus importantes en Suisse¹³, chargée à la fois de tâches de coordination horizontale et verticale¹⁴. La CDIP a notamment élaboré le concordat *HarmoS*¹⁵, qui porte sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, et sur lequel nous reviendrons *infra*.

Enfin, le fédéralisme coopératif ne se limite pas à la conclusion de conventions intercantionales ; les cantons collaborent également entre eux de manière moins formelle. Les organisations, associations ou autres instances intercantionales adoptent par exemple de la *soft law*. La CDIP ne fait pas exception : depuis sa création, elle a adopté de nombreuses recommandations, déclarations politiques et prises de positions¹⁶. Nous reviendrons plus bas sur la *Stratégie des langues*, qui constitue un tel acte de *soft law* de la CDIP.

2.2 La réforme du fédéralisme : de la crise aux instruments de collaboration forcée

Au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle, de nombreuses compétences cantonales furent transmises à la Confédération. Cette nette tendance à la centralisation était en grande partie liée à l'internationalisation croissante et à la forte augmentation de la mobilité de la population¹⁷. En

parallèle, la collaboration des cantons se heurtait, elle, à diverses difficultés, notamment au fait qu'un canton réfractaire pouvait bloquer à lui seul la conclusion d'un concordat « national »¹⁸. De plus, le rôle prééminent des exécutifs cantonaux dans l'élaboration du contenu des concordats, au détriment des parlements cantonaux, fut également critiqué¹⁹. L'ensemble de ces éléments conduisit certains à déclarer la « crise du fédéralisme »²⁰.

Pour dynamiser le fédéralisme et atténuer la tendance à la centralisation, le Conseil fédéral proposa en 2001 une réforme générale du fédéralisme²¹. Cette dernière fut acceptée en votation populaire en 2004 et entra en vigueur en 2008. L'objectif de la réforme était non seulement de « renforcer et moderniser les structures fédérales de la Suisse »²², mais également de réaffirmer l'autonomie des cantons²³. Un des quatre piliers de la réforme est la « coopération intercantonale assortie d'une compensation des charges »²⁴. Ce pilier tient compte du fait que les espaces de vie économiques et sociaux ne coïncident aujourd'hui plus avec les frontières cantonales, et que les cantons doivent donc mettre en œuvre leurs compétences en collaborant avec d'autres cantons. Partant, il vise à faciliter la coopération intercantonale tout en répartissant les charges de manière équitable entre les cantons. La répartition des charges est importante dans les domaines où plusieurs cantons profitent d'une institution créée et entretenue par un seul canton (par exemple une salle de concert, un opéra ou une université).

Dans le cadre de la réforme du fédéralisme, plusieurs instruments novateurs ont été introduits²⁵. Nous nous intéresserons ici surtout aux deux instruments de coopération horizontale²⁶ prévus à l'article 48a Cst. : la déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer à des conventions intercantionales²⁷. Au sens de l'article 48a al. 1 Cst., la Confédération peut désormais, dans des domaines bien déterminés, « donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales ». Précisons que, au sens de la Constitution, ces deux mécanismes ne peuvent être appliqués qu'« à la demande des cantons intéressés », et donc notamment des cantons qui sont parties à la convention intercantonale en question. Bien qu'initialement conçus spécifiquement pour la coopération intercantonale assortie d'une compensation des charges, ces deux instruments peuvent s'appliquer dans tous les domaines mentionnés à l'article 48a Cst., qu'ils impliquent ou non une compensation des charges²⁸.

On peut se demander si la déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer à des conventions intercantionales atteignent effectivement le but de la réforme, c'est-à-dire renforcer les structures fédérales et l'autonomie des cantons. Les avis de doctrine sont pour l'instant partagés au sujet de ces instruments dénommés de « collaboration forcée », tant en ce qui concerne leur opportunité que leurs modalités d'application²⁹. L'incertitude quant à ces dernières s'est révélée notamment dans le domaine de l'harmonisation de l'instruction publique. En effet, l'application concrète de ces deux instruments a été envisagée en lien avec le concordat *HarmoS* que nous présenterons plus loin. Dans ce cadre, il se posait notamment la question de savoir si la déclaration de force obligatoire ou l'obligation d'adhérer à *HarmoS* pouvaient se fonder directement sur la base constitutionnelle ou si le législateur devait adopter une loi de mise en œuvre de ces deux instruments pour le domaine de l'instruction publique³⁰.

On peut donc constater que l'incertitude quant aux nouveaux instruments reste grande, sur le plan juridique comme sur le plan politique. D'ailleurs, ni la déclaration de force obligatoire ni l'obligation d'adhérer à des conventions intercantionales n'ont été appliquées à ce jour, soit plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la norme constitutionnelle. On peut donc comprendre que certains affirment que les nouveaux instruments servent plutôt un but de prévention, doutant ainsi qu'ils

ne soient jamais appliqués³¹. Leur effet préventif n'est toutefois pas à sous-estimer : la menace de leur application peut en effet façonner le débat et ainsi contraindre indirectement les acteurs cantonaux à trouver des solutions plus consensuelles. C'est ce qui s'est produit dans le domaine de l'enseignement obligatoire des langues.

2.3 La réforme du système d'éducation : vers plus d'harmonisation

L'instruction publique a toujours été une compétence éminemment cantonale³². De ce fait, il existait pendant longtemps des divergences significatives au niveau de l'école obligatoire, par exemple quant à l'âge d'entrée à l'école, la durée des différents niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi qu'au contenu de l'enseignement³³. Il s'agit toujours aussi d'un domaine où des différences entre les cantons peuvent être gênantes, constituant notamment un obstacle à la mobilité intercantonale. Il n'étonne donc pas que le domaine de l'enseignement se révèle être un terrain de jeu particulièrement fertile pour le fédéralisme coopératif, et un cas d'application potentiel pour les nouveaux outils de coopération que nous venons de présenter.

Tout au long de l'histoire de l'Etat fédéral suisse, le domaine de la formation, et particulièrement l'enseignement au niveau de l'école obligatoire, fut l'objet de maintes initiatives et propositions de coordination intercantonale, voire de centralisation au niveau fédéral, dont une grande partie a pourtant été refusée³⁴. Néanmoins, conscients qu'une certaine coordination était incontournable, les cantons intensifièrent leur collaboration dans le domaine de l'éducation à partir des années 1950³⁵. Si le rôle de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) était dans un premier temps de défendre le pouvoir cantonal face à la pression centralisatrice, cet organe est par la suite devenu un moteur pour la coordination - et même pour l'harmonisation des systèmes scolaires³⁶.

En 1970, les cantons conclurent le *Concordat sur la coordination scolaire*³⁷, qui constitue le texte de base pour la coopération intercantonale dans le domaine de l'éducation. Le concordat réglementait entre autres la durée de la scolarité obligatoire et l'âge d'entrée à l'école. A partir des années 1990, des propositions visant une harmonisation plus poussée dans le domaine scolaire furent émises, et conduisirent finalement à l'adoption de plusieurs nouveaux articles dans la Constitution fédérale³⁸. Cette réforme du système d'éducation visait en particulier à assurer la qualité et la perméabilité de l'espace éducatif suisse, dès lors que la mobilité intercantonale avait passablement augmenté et que la concurrence internationale avait durci³⁹. La révision constitutionnelle fut acceptée en votation populaire le 21 mai 2006 et entra en vigueur le même jour⁴⁰.

La disposition centrale relative à la scolarité obligatoire est l'article 62 Cst. Celui-ci commence par rappeler à son alinéa premier que l'instruction obligatoire est du ressort des cantons⁴¹. Cette compétence est ensuite restreinte à l'alinéa 4. Celui-ci prévoit une obligation, pour les cantons, d'harmoniser la scolarité obligatoire en ce qui concerne 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. Il stipule que « [s]i les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation [...], la Confédération légifère dans la mesure nécessaire »⁴².

L'article 62 al. 4 Cst contient donc à la fois une obligation⁴³ de coopérer adressée aux cantons et une nouvelle compétence, appelée subsidiaire ou conditionnelle⁴⁴, pour la Confédération. Cela signifie que la Confédération ne pourra mettre en œuvre sa compétence que si les cantons échouent dans l'harmonisation - et non l'uniformisation⁴⁵. L'article constitutionnel, également appelé « loi

Damoclès »⁴⁶ en raison de son caractère conditionnel, n'est cependant pas très clair. L'article 62 al. 4 Cst. ne précise notamment pas le degré d'harmonisation des ordres juridiques cantonaux qui est nécessaire pour empêcher une intervention de la part de la Confédération⁴⁷. Il est en revanche établi qu'avant de pouvoir user de sa compétence subsidiaire, la Confédération doit constater l'échec de l'harmonisation et motiver son intervention⁴⁸. Se pose ensuite la question de savoir si la Confédération doit d'abord passer par les nouveaux mécanismes de l'article 48a al. 1 Cst., et donc « généraliser » les solutions élaborées par les cantons⁴⁹ en rendant un concordat existant obligatoire pour tous les cantons, ou si elle peut directement adopter une loi fédérale dans les domaines concernés par l'article 62 al. 4 Cst.⁵⁰. Comme nous le verrons ci-dessous, la Confédération semblait privilégier la voie de la loi fédérale, du moins en ce qui concerne l'enseignement des langues⁵¹.

Au-delà du fait qu'il ne précise pas le degré d'harmonisation à atteindre, l'article 62 al. 4 Cst. ne prescrit pas non plus de quelle manière et par quels actes les cantons doivent harmoniser leurs ordres juridiques, laissant ainsi un certain « jeu », ou marge de manœuvre, aux cantons⁵². Les cantons ont opté pour la conclusion d'une convention intercantonale - le concordat *HarmoS*.

2.4 L'harmonisation intercantonale par le concordat *HarmoS*

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat *HarmoS*) a été adopté par la CDIP en 2007 et est entré en vigueur en 2009, après avoir été ratifié par dix cantons⁵³. Les débuts du concordat *HarmoS* précèdent toutefois l'adoption de la réforme constitutionnelle : à partir des années 1990, il a été question de réviser le *Concordat scolaire* de 1970⁵⁴. Les deux procédures - réforme constitutionnelle au niveau fédéral et adoption d'un nouveau concordat au niveau intercantonal - étaient donc largement parallèles et une coordination matérielle importante a eu lieu entre les deux, avec notamment une forte implication de la CDIP dans la conception de l'article 62 Cst.⁵⁵.

Le concordat *HarmoS* règle de façon détaillée les quatre domaines-clé contenus à l'article 62 al. 4 Cst., soit l'âge d'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 certains égards, le concordat *HarmoS* va cependant au-delà de l'harmonisation exigée par l'article constitutionnel⁵⁶. Il oblige par exemple les cantons à introduire des horaires blocs⁵⁷ et à créer des structures de jour⁵⁸, rend obligatoire le jardin d'enfants⁵⁹ et contient, comme nous le verrons, une réglementation concernant l'enseignement des langues⁶⁰. Le concordat *HarmoS* oblige par ailleurs les cantons parties à coordonner leurs plans d'études. Là encore, il s'agit d'une coordination plus poussée que celle exigée par l'article 62 Cst., qui se limitait aux « objectifs des niveaux d'enseignement »⁶¹.

Le fait que le concordat *HarmoS* règle des éléments qui vont au-delà de l'obligation constitutionnelle d'harmonisation a suscité des discussions. Si les cantons sont libres de coopérer de façon plus approfondie, le fait que *HarmoS* ne se limite pas strictement aux domaines énoncés à l'article 62 al. 4 Cst. pourrait poser problème au vu d'une éventuelle application des deux instruments de « coopération forcée » discutés *supra*, à savoir la déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer au concordat. En effet, si le concordat *HarmoS* était « généralisé », les cantons non parties se verraient imposer des solutions d'harmonisation beaucoup plus détaillées que ce qui est prescrit par la Constitution.

Le concordat *HarmoS* met donc en œuvre l'objectif constitutionnel d'harmonisation⁶². Cependant,

plus de dix ans après son adoption, seuls quinze cantons sur vingt-six ont ratifié le concordat⁶³. Sept cantons – germanophones – ont refusé d'y adhérer en votation populaire⁶⁴ et dans quatre autres cantons – aussi germanophones, la procédure de ratification a été suspendue⁶⁵. D'un point de vue strictement formel, on pourrait donc considérer que l'harmonisation n'est pas réussie. La réalité est néanmoins plus complexe. En effet, d'une part, les quinze cantons parties au concordat représentent les trois quarts de la population résidente⁶⁶. D'autre part, des efforts d'harmonisation ont également eu lieu dans les cantons n'ayant pas adhéré à *HarmoS* ; ceux-ci ont en effet souvent mis en conformité leurs législations internes avec les solutions d'harmonisation prévues par *HarmoS*. Ainsi, d'un point de vue matériel, on peut affirmer que les systèmes scolaires des cantons sont désormais largement harmonisés⁶⁷. La doctrine semble admettre qu'une harmonisation matérielle est suffisante au regard de l'article 62 al. 4 Cst⁶⁸.

Toutefois, les solutions d'harmonisation existantes sont constamment remises en question, notamment par le biais de votations populaires⁶⁹. La question de l'enseignement des langues, élément réglementé par *HarmoS*, est un point qui suscite une opposition considérable. Ce sont ces controverses qui ont amené le Conseil fédéral à considérer que l'harmonisation n'était pas réussie en ce qui concerne l'enseignement des langues et à proposer une législation fédérale⁷⁰. Il convient donc d'examiner de plus près la question de l'enseignement des langues nationales.

3. L'enseignement des langues nationales

Nous avons déjà indiqué que l'enseignement des langues fait partie des éléments réglementés par le concordat *HarmoS* ; il en constitue à la fois un élément-phare et un point d'accroche pour les opposant-e-s. C'est également cet élément qui a fait planer, à un certain stade, la menace d'une intervention de la Confédération. Néanmoins, la controverse autour de l'enseignement des langues précède la coopération dans le domaine de l'enseignement. Dans ce qui suit, nous retracerons d'abord ce débat ancien dans les grandes lignes (3.1). Nous présenterons ensuite les différents actes juridiques pertinents et comment ceux-ci s'inscrivent dans les réformes de l'enseignement décrites ci-dessus (3.2) ainsi que les oppositions qu'ils ont suscitées (3.3). Nous concluons le chapitre par une discussion sur l'intervention fédérale projetée, mais suspendue, dans le domaine de l'enseignement des langues (3.4).

3.1 Une controverse ancienne.

La controverse autour de l'enseignement des langues est ancienne en Suisse, avant tout dans les cantons suisse-alsaciens. A Zurich, par exemple, l'introduction de l'enseignement du français à l'école obligatoire en 1943 avait fait l'objet de vifs débats. On craignait notamment que l'enseignement du français concurrence, voire empêche, un correct apprentissage de l'allemand standard⁷¹. Il fut finalement décidé de réserver l'enseignement du français à l'école obligatoire aux élèves avec des bonnes notes en allemand et en calcul⁷². Dans d'autres cantons suisse-alsaciens, l'enseignement du français n'était que facultatif ou n'avait pas lieu du tout⁷³. En revanche, l'enseignement d'une deuxième langue nationale était moins contesté du côté romand et tessinois. Ainsi, les trois cantons entièrement francophones existant à l'époque – Genève, Vaud et Neuchâtel – introduisirent l'enseignement obligatoire de l'allemand à l'école primaire dans les années 1930⁷⁴. Au Tessin, les élèves apprenaient le français à l'école primaire⁷⁵.

Il est toutefois aussi intéressant de souligner que l'école n'était souvent pas le seul moyen

d'apprendre une autre langue nationale. En effet, beaucoup de Suisses alémaniques passaient six mois ou une année en Suisse romande entre la fin de l'école et le début de l'apprentissage, une tradition qui s'est largement estompée depuis lors⁷⁶. Cette pratique était courante, au point d'être qualifiée « d'institution » par un auteur de l'époque, qui indique que, dans certaines classes, la moitié des élèves participaient à un tel échange⁷⁷. Une pratique similaire ne semble pas avoir existé du côté romand⁷⁸.

Pendant la seconde moitié du 20^{ème} siècle, la grande disparité entre les cantons dans le domaine de l'instruction publique (et notamment s'agissant de l'enseignement des langues) fut jugée insatisfaisante. Ainsi, à la suite de l'adoption du *Concordat scolaire* de 1970, la CDIP mandata un groupe d'expert-e-s pour élaborer des recommandations concernant l'enseignement des langues⁷⁹. En 1975, la CDIP publia ses premières recommandations concernant l'apprentissage d'une deuxième langue nationale dès la 4^{ème} ou 5^{ème} année de l'école primaire⁸⁰. Elles étaient en ligne avec d'autres recommandations, notamment du Conseil de l'Europe, suggérant de débiter l'apprentissage d'une deuxième langue avant l'âge de dix ans⁸¹. Les recommandations de la CDIP ont rencontré une résistance certaine, notamment dans bon nombre de cantons alémaniques où cet enseignement a été jugé trop précoce⁸². Malgré cela, la plupart des cantons finit par mettre en œuvre ces recommandations et, à la fin des années 1990, la quasi-totalité des cantons prévoyait l'enseignement obligatoire d'une deuxième langue nationale à partir de la 4^{ème} ou 5^{ème} année⁸³. Ainsi s'est terminée une première période d'efforts d'harmonisation de l'enseignement des langues.

3.2 Les actes principaux

C'est alors qu'une nouvelle controverse éclata, provoquée par la question de l'enseignement de l'anglais. En 1992 pour la première fois, puis de nouveau à partir de 1997, le canton de Zurich envisagea l'introduction de l'anglais en 2^{ème} année, soit comme première langue étrangère, avant le français⁸⁴. La discussion mena à un débat bien au-delà des frontières cantonales⁸⁵. Malgré les réactions fortes que cette décision déclencha, notamment dans la partie francophone du pays⁸⁶, celle-ci fut confirmée et mise en œuvre⁸⁷.

Ce développement eut pour conséquence d'importants débats au sein de la CDIP qui visèrent l'adoption d'une stratégie commune⁸⁸. Après une première tentative infructueuse, la CDIP adopta en 2004 un document s'intitulant *Stratégie des langues*⁸⁹. Issu d'un compromis, celui-ci prévoit l'introduction de la première langue étrangère en 3^{ème} année, de la seconde langue étrangère en 5^{ème} année au plus tard, en précisant que l'une des deux doit être une langue nationale (le « modèle 3/5 »). Il s'abstient en revanche d'en déterminer l'ordre, laissant ainsi aux cantons le choix entre l'anglais ou une langue nationale comme première langue étrangère enseignée⁹⁰. La *Stratégie des langues* ne constitue toutefois pas un acte juridiquement obligatoire, mais relève de la *soft law* intercantonale.

En 2007, le concordat *HarmoS* a repris le modèle 3/5 préconisé par la *Stratégie des langues*, laquelle est, de ce fait, devenue contraignante pour les cantons parties à *HarmoS*⁹¹. Par rapport à la *Stratégie des langues*, le concordat *HarmoS* ajoute cependant des contraintes de coordination supplémentaires en matière d'enseignement des langues : au sens de l'article 4 al. 3 d' *HarmoS*, « l'ordre d'enseignement des langues étrangères est coordonné au niveau régional »⁹². Le concordat *HarmoS* oblige par ailleurs les cantons de chaque région linguistique à coordonner leurs plans d'études⁹³. Précisons que le *niveau régional* correspond à la *région linguistique* pour la partie

francophone du pays, au niveau cantonal pour le Tessin, et à trois niveaux régionaux s'agissant de la Suisse alémanique. Aujourd'hui, chacune des trois régions linguistiques possède ainsi son plan d'études. Tout d'abord, le *plan d'études romand*⁹⁴ s'applique aux quatre cantons francophones et aux trois cantons bilingues. Il fixe explicitement l'allemand comme première langue étrangère enseignée. Ensuite, le *piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese*⁹⁵ s'applique uniquement au Tessin. Il établit le français comme première langue étrangère enseignée. Enfin, le *Lehrplan 21* s'applique aux 17 cantons germanophones, aux trois cantons bilingues et au seul canton trilingue, les Grisons⁹⁶. En ce qui concerne l'enseignement des langues, le *Lehrplan 21* reprend le modèle 3/5, cependant sans préciser l'ordre d'enseignement des langues. Celui-ci est coordonné au niveau des trois sous-conférences qui regroupent les cantons de la Suisse alémanique occidentale (première langue enseignée : l'anglais), de la Suisse alémanique centrale (première langue enseignée : l'anglais⁹⁷) et de la Suisse alémanique du Nord-Ouest (première langue enseignée : le français⁹⁸).

Notons que les plans d'études constituent un puissant instrument de coordination, notamment en Suisse alémanique⁹⁹. En effet, ces derniers s'appliquent même dans les cantons qui n'ont pas ratifié le concordat *HarmoS*. L'imbrication entre la *Stratégie des langues*, le concordat *HarmoS* et les plans d'études est donc très forte, au point où il est parfois difficile de savoir quelles règles (et exceptions) s'appliquent et si ces dernières sont juridiquement obligatoires ou non. Ainsi, un canton qui respecte la *Stratégie des langues* et suit le plan d'études régional pertinent se conforme le cas échéant aux règles prévues par *HarmoS* sans pourtant avoir adhéré à ce dernier.

Enfin, peu après la conclusion de *HarmoS*, toujours en 2007, la Confédération a adopté la *Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques* (LLC), en s'appuyant sur les articles 4 Cst. (langues nationales), 18 Cst. (liberté de la langue) et 70 Cst. (répartition des compétences en matière de langues)¹⁰⁰. Comme lors de la réforme du système d'éducation, la CDIP a collaboré étroitement avec la Confédération pour trouver des solutions adéquates, notamment en ce qui concerne l'enseignement des langues¹⁰¹.

La LLC reprend les principes établis dans la *Stratégie des langues* de 2004 et le concordat *HarmoS*, mais dans une forme moins contraignante. A l'issue d'un débat nourri, le législateur a en effet renoncé à ancrer l'enseignement obligatoire d'une langue *nationale* dans la loi, comme l'avait prévu l'avant-projet¹⁰². Les motifs de ce choix étaient notamment les doutes concernant l'existence d'une compétence fédérale en ce sens et la volonté de respecter l'autonomie cantonale¹⁰³. Le fait que les cantons venaient d'inscrire le modèle 3/5 dans le concordat *HarmoS* fut également pris en compte¹⁰⁴. Ainsi, l'article 15 al. 3 LLC prévoit seulement que « [l]a 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 ». Les questions du début de l'enseignement des différentes langues, l'ordre, ainsi que les niveaux de compétences à atteindre sont donc laissées ouvertes¹⁰⁵.

Vue d'ensemble des actes et dispositions principaux		
Acte/disposition	Caractère obligatoire ?	Collectivités liées
Art. 48a Cst. Art. 62 Cst.	Dispositions de la Constitution fédérale, <i>hard law</i>	Confédération et cantons
Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC)	Loi fédérale, <i>hard law</i>	Confédération et cantons
<i>HarmoS</i>	Convention intercantonale, <i>hard law</i>	15 cantons (sur 26)
<i>Stratégie des langues</i> Plans d'études	<i>Soft law</i> intercantonale	Tous les cantons, adoptée par la CDIP
<i>Plan d'études romand</i>	<i>Soft law</i> intercantonale	4 cantons francophones et 3 cantons bilingues
<i>Piano di studio della scuola dell'obbligo ticinese</i>	<i>Soft law</i> cantonale	Cantonitalophone (Tessin)
<i>Lehrplan 21</i>	<i>Soft law</i> intercantonale	17 cantons germanophones, 3 cantons bilingues et canton trilingue (Grisons)

3.3 Oppositions

Les solutions retenues par la *Stratégie des langues* de 2004, le concordat *HarmoS* de 2007 ainsi que la LLC de 2007 suscitèrent des oppositions parfois vives qui déclenchèrent à leur tour trois vagues de votations populaires.

La première vague suivit l'adoption de la *Stratégie des langues*. Alors même que celle-ci est un document de *soft law*, elle provoqua le lancement de plusieurs initiatives populaires cantonales visant à limiter l'enseignement des langues à l'école primaire à une seule langue étrangère¹⁰⁶. Il ressort des débats précédant les votations, et notamment des déclarations faites par les initiant-e-s, que ces initiatives visaient généralement à assurer l'anglais comme première langue étrangère aux dépens du français, même si elles ne le précisaient pas¹⁰⁷. Dans les cantons de Thurgovie, Zoug, Schaffhouse et Zurich, les initiatives furent rejetées en votation populaire¹⁰⁸. A Lucerne, une telle initiative fut retirée par les initiant-e-s¹⁰⁹.

La deuxième vague fut déclenchée par l'adoption du concordat *HarmoS*. En effet, dans de nombreux cantons, des référendums furent lancés contre la décision de ratification du concordat. Ainsi, des quinze cantons parties, le concordat *HarmoS* fut soumis au vote et accepté dans sept cantons¹¹⁰, tandis que dans les huit autres cantons membres, *HarmoS* fut adopté par le parlement cantonal. Parmi les onze cantons non membres, le concordat *HarmoS* fut rejeté en votation populaire dans sept cantons¹¹¹.

Enfin, le *Lehrplan 21* a, lui aussi, suscité de fortes oppositions. Elaboré et adopté par la Conférence des directeurs de l'éducation de Suisse alémanique (D-EDK), son introduction doit être décidée dans chaque canton selon la procédure prévue par le droit cantonal¹¹². L'instance compétente est généralement le gouvernement cantonal ou le département cantonal responsable, voire une commission scolaire¹¹³. Cette situation a été vivement critiquée par certain-e-s, qui y voyaient

une « imposition » d'un instrument intercantonal manquant de légitimité démocratique¹¹⁴. Dans plus de la moitié des cantons, des initiatives populaires ont été lancées à la suite de l'adoption du *Lehrplan 21*¹¹⁵. Avec quelques nuances, ces initiatives exigent une participation démocratique accrue lors de l'adoption de nouveaux plans d'études, notamment la soumission de la décision d'adoption à une majorité qualifiée au parlement cantonal ou au référendum facultatif, voire obligatoire¹¹⁶. Parallèlement, d'autres initiatives visant à limiter l'enseignement à l'école primaire à une seule langue étrangère ont vu le jour dans plusieurs cantons¹¹⁷. Dans certains cantons, comme Zurich et Lucerne, il s'agit de la deuxième initiative en dix ans poursuivant cet objectif¹¹⁸. Les votes populaires de cette troisième vague de votations ont eu lieu dans bon nombre de cantons au cours des dernières années ; les initiatives ont cependant été rejetées à chaque fois. Le plan d'études a ainsi été confirmé¹¹⁹.

L'opposition au *Lehrplan 21* ne constitue pas nécessairement une remise en question du concordat *HarmoS* et du modèle 3/5¹²⁰. En effet, ce plan d'études prévoit également des innovations qui ne découlent pas directement de *HarmoS*, mais qui ont trait à sa nature d'outil pédagogique. Certaines oppositions contre le *Lehrplan 21* visent toutefois explicitement le modèle 3/5, ce qui revient généralement à une opposition à l'enseignement du français à l'école primaire. En effet, le modèle 3/5 continue à être l'un des aspects controversés tant du concordat *HarmoS* que du *Lehrplan 21*¹²¹.

Les deux exemples suivants des cantons de Saint-Gall et des Grisons montrent non seulement la forte imbrication des trois instruments principaux présentés ci-dessus, mais également l'intervention des divers pouvoirs cantonaux – les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, ainsi que le peuple – dans le débat. Dans le canton de Saint-Gall, une initiative populaire, lancée contre le *Lehrplan 21*, visait notamment à interdire l'enseignement de plus d'une langue au niveau de l'école primaire, et donc l'abrogation du modèle 3/5. Dans la mesure où le canton avait auparavant adhéré à *HarmoS*, l'initiative était aussi dirigée contre ce dernier, du moins indirectement. Tant le gouvernement cantonal que le Tribunal cantonal saint-gallois ont toutefois invalidé l'initiative, jugeant qu'elle était contraire à la Constitution fédérale et au droit intercantonal, plus précisément au concordat *HarmoS*. Le canton ne pouvait donc pas partiellement modifier le *Lehrplan 21* tout en étant partie au concordat *HarmoS*¹²². A la suite de cette décision judiciaire, une initiative populaire visant explicitement la sortie du canton de Saint-Gall de *HarmoS* a été lancée – mais refusée en votation populaire en 2016.

Dans le canton des Grisons, une initiative populaire similaire a été lancée, visant également à interdire l'enseignement de plus d'une langue étrangère au niveau de l'école primaire¹²³. Celle-ci stipulait par ailleurs explicitement que cette langue devait être l'allemand ou l'anglais. Alors que le parlement cantonal des Grisons a déclaré l'initiative invalide, le Tribunal cantonal de ce même canton est arrivé à la conclusion opposée¹²⁴. Son arrêt a été confirmé par le Tribunal fédéral, la Cour suprême de la Confédération. Ce dernier a notamment jugé que le canton des Grisons n'était pas obligé de suivre les solutions en matière d'enseignement des langues retenues dans *HarmoS* ou dans la *Stratégie des langues*, dans la mesure où il n'était pas partie au concordat *HarmoS*¹²⁵. Selon le Tribunal fédéral, il est donc conforme à la Constitution fédérale de débiter l'enseignement d'une deuxième langue étrangère seulement au niveau de l'école secondaire¹²⁶. Autrement dit, le modèle 3/5 ne découle pas de la Constitution fédérale et ne s'impose donc pas aux cantons non parties au concordat *HarmoS*. Précisons cependant que l'initiative demandant l'enseignement d'une seule langue au niveau de l'école primaire a été refusée en votation le 23 septembre 2018¹²⁷. Les élèves des Grisons continuent donc d'apprendre une langue nationale à titre de langue étrangère

dans l'ensemble du canton à l'école primaire.

En résumé, nous pouvons constater qu'à partir de 2004, diverses initiatives et référendums populaires ont été lancés en matière d'instruction publique. La *Stratégie des langues*, le concordat *HarmoS* et le *Lehrplan 21* ont tous déclenché une vague de votations populaires dans un certain nombre de cantons, avant tout alémaniques, dont une partie importante avait pour objet, directement ou indirectement, l'enseignement des langues à l'école primaire. Les oppositions étaient en partie motivées par des arguments pédagogiques : d'aucuns ont en effet estimé que les élèves seraient surchargés par l'apprentissage de deux langues à l'école primaire¹²⁸. Il convient cependant de garder en tête que deux questions distinctes se posent dans le débat relatif à l'enseignement des langues : d'une part, celle de savoir s'il faut enseigner une ou deux langues à l'école primaire et, d'autre part, celle de savoir s'il convient ou non de commencer par l'enseignement d'une langue nationale. Alors que les arguments pédagogiques susmentionnés sont pertinents pour répondre à la première question, ils ne le sont pas en ce qui concerne la seconde, qui est davantage une question d'ordre politique au sein de la Confédération. Il ressort que c'est en général le français, pourtant langue nationale, qui fait les frais du report de l'apprentissage d'une deuxième langue à l'école secondaire au profit de l'anglais¹²⁹.

Il n'est donc pas étonnant que cette évolution, notamment la remise en question de l'enseignement du français à l'école primaire, ait parfois été mal accueillie, voire même perçue comme une menace à la cohésion nationale¹³⁰. Les oppositions aux solutions retenues dans le concordat *HarmoS* et dans le *Lehrplan 21* en matière d'enseignement des langues ont par ailleurs amené le Conseil fédéral à estimer que l'harmonisation de l'instruction publique était menacée¹³¹.

3.4 A quand l'intervention de la Confédération ?

En été 2016, alors que la controverse autour du concordat *HarmoS* et de l'enseignement des langues battait son plein, le Conseil fédéral a décidé d'intervenir dans le débat en proposant une modification de la Loi fédérale sur les langues (LLC). L'avant-projet du 6 juillet 2016 présente trois variantes pour modifier l'article 15 al. 3 LLC. La première précise que l'enseignement de la deuxième langue nationale doit débiter au plus tard deux ans avant la fin de l'école primaire ; la deuxième inscrit le modèle 3/5 tel quel dans la loi ; la troisième précise seulement que l'enseignement de la deuxième langue nationale doit débiter à l'école primaire¹³². Ajoutons qu'aucune de ces trois variantes ne prescrit l'ordre des langues.

Lors de la mise en consultation de l'avant-projet¹³³, la plupart des cantons se sont prononcés contre la révision de la LLC et donc contre l'intervention fédérale directe dans le domaine de l'enseignement des langues à l'école primaire¹³⁴. D'autres acteurs, issus notamment de l'économie, comme l'*Union syndicale suisse*, l'*hôtellerie suisse* et plusieurs partis politiques¹³⁵, y étaient favorables, et ce à travers les frontières linguistiques.

Au-delà des divergences d'opinions, la question de savoir si la Confédération était compétente pour intervenir de cette manière dans la problématique de l'enseignement des langues s'est également posée¹³⁶. En effet, nous avons vu que la Confédération ne peut agir que si elle constate l'échec de l'harmonisation dans les domaines visés par l'article 62 al. 4 Cst¹³⁷. Or, cette disposition ne mentionne pas l'enseignement des langues, même s'il s'agit de l'un des aspects les plus souvent discutés du concordat *HarmoS*. Certes, on peut considérer que le domaine des langues fait partie des « objectifs des niveaux d'enseignement », qui constituent l'un des quatre domaines où la

Constitution exige une harmonisation¹³⁸. Toutefois, selon plusieurs auteurs auxquels nous nous rallions, il ne peut alors s'agir que d'harmoniser les objectifs à atteindre en ce qui concerne les langues, et non pas de fixer l'année d'introduction dans le *cursus* scolaire¹³⁹. Dans ce sens, la modification de la LLC proposée par le Conseil fédéral serait alors contraire à la Constitution. Cette interprétation a d'ailleurs été confirmée par le Tribunal fédéral¹⁴⁰. Notons cependant que, si le parlement fédéral décide à l'avenir d'adopter la modification de la LLC proposée par le Conseil fédéral, les cantons ne pourront pas la contester directement devant le Tribunal fédéral, étant donné que ce dernier ne peut contrôler la constitutionnalité des lois fédérales que de manière restreinte¹⁴¹. Dans un tel cas, le Tribunal fédéral se verrait contraint d'appliquer la loi fédérale.

Il convient également de mettre en avant qu'en proposant de réviser la LLC, le Conseil fédéral a choisi de ne pas utiliser les nouveaux mécanismes de l'article 48a Cst. présentés plus haut¹⁴². En réalité, cette option n'est même pas envisagée dans le rapport explicatif de l'avant-projet du 6 juillet 2016. En revanche, il est intéressant d'observer que, selon le Conseil fédéral, « il ne serait pas opportun que le législateur fédéral prescrive une solution d'harmonisation divergeant du concordat *HarmoS* »¹⁴³. Sans passer par la déclaration de force obligatoire du concordat *HarmoS* ou des parties de ce concordat, le Conseil fédéral propose donc tout de même de « généraliser » les solutions élaborées dans le processus intercantonal dans une loi fédérale, au moins en ce qui concerne la variante 2, c'est-à-dire le modèle 3/5 qui reconnaît l'importance d'apprendre deux langues étrangères, dont une nationale, mais qui laisse aux cantons le choix d'en déterminer l'ordre¹⁴⁴.

Les questions relatives à la compétence d'agir de la Confédération et la manière de le faire peuvent cependant rester ouvertes pour l'instant. En effet, en décembre 2016, à peine six mois après la publication de l'avant-projet, le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre le processus de révision de la LLC pour le moment. La suspension de la procédure était notamment motivée par l'évolution récente au niveau cantonal, et plus spécifiquement par le rejet de plusieurs initiatives populaires remettant en question la solution actuelle en matière d'enseignement des langues¹⁴⁵.

Constatant que le danger de remise en question de l'enseignement des langues était donc moins immédiat, le Conseil fédéral a préféré suspendre son projet et ne pas interférer avec les solutions cantonales. Le Conseil fédéral a explicitement déclaré qu'il compte suivre de près l'évolution de la problématique de l'enseignement des langues, notamment au vu des votations sur le *Lehrplan 21*, encore à venir dans plusieurs cantons¹⁴⁶. L'avant-projet constitue donc une « épée de Damoclès » aux mains du gouvernement fédéral. Pour reprendre l'expression utilisée par Johanne Poirier et Nicolas Levrat, le Conseil fédéral s'est ainsi servi du « droit comme outil » dans le jeu de pouvoir du fédéralisme¹⁴⁷.

4. Une multiplicité d'acteurs et d'actes juridiques

Notre analyse des évolutions dans le domaine du fédéralisme coopératif, de la réforme du système d'éducation ainsi que des développements récents concernant la problématique de l'enseignement des langues a permis de montrer la complexité de celle-ci. Cette complexité est notamment due au nombre d'acteurs et à la grande diversité d'actes – juridiquement obligatoires ou non – qui s'enchevêtrent. En ce qui concerne les acteurs, pas moins de quatre niveaux différents peuvent être distingués. Les cantons sont sans doute les acteurs principaux dans le domaine de l'enseignement des langues à l'école primaire. Disposant d'une compétence étendue dans le domaine de l'instruction publique, ils gèrent les écoles et prennent les décisions les plus importantes. A

l'intérieur des cantons, il existe parfois des tensions entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La prééminence des gouvernements dans l'élaboration des actes est notamment vue de manière critique par certain-e-s qui souhaiteraient que les parlements cantonaux y jouent un rôle plus actif¹⁴⁸. Des tensions existent également entre les pouvoirs judiciaire et législatif, dans la mesure où les deux pouvoirs peuvent se prononcer sur la validité des initiatives populaires et qu'ils n'arrivent pas toujours à la même conclusion¹⁴⁹.

Par la collaboration intercantonale, les cantons ont créé deux niveaux d'action additionnels. La CDIP occupe une position primordiale dans ce mikado institutionnel. Réunissant tous les cantons, elle représente le niveau intercantonal proprement dit. Entre ce dernier et les cantons, on peut encore identifier un niveau supplémentaire : les conférences régionales de la CDIP¹⁵⁰. Elles jouent un rôle important notamment en ce qui concerne la concrétisation des plans d'études pour les différentes régions. Au dernier niveau, si situe la Confédération, qui ne dispose que de compétences restreintes (art. 70 Cst.), voire subsidiaires (art. 62 al. 4 Cst.) en matière d'enseignement des langues à l'école primaire. Malgré cela, le projet de révision de la LLC montre qu'elle n'hésite pas à faire usage de ses moyens d'intervention - ou de s'en servir comme moyen de pression.

Enfin, dans l'énumération des acteurs, il ne faut à l'évidence pas oublier le peuple, qui dispose de pouvoirs considérables en Suisse. Comme nous venons de le voir, la problématique de l'enseignement des langues a suscité plusieurs vagues de votations populaires dans de nombreux cantons. Dans ce contexte, il convient également de mentionner les médias, qui couvrent la problématique de l'enseignement des langues de manière extensive, notamment pendant les campagnes des diverses votations populaires.

Du côté des actes, la variété n'est pas moindre. En plus des dispositions constitutionnelles et des lois tant fédérales que cantonales, la problématique de l'enseignement des langues se distingue par le nombre important d'actes intercantonaux. A ce niveau, l'on trouve non seulement des conventions intercantionales proprement dites, mais également des instruments de *soft law* intercantonal. En font partie notamment la *Stratégie des langues* et les plans d'études¹⁵¹. Les divers actes intercantonaux sont, de plus, mis en œuvre par de nombreux actes - législatifs, réglementaires et administratifs¹⁵² - dans chaque canton.

Dans le débat autour de l'enseignement des langues, la distinction entre acteurs et actes ne se fait cependant pas toujours de manière aussi claire. La remise en cause de certains actes vise parfois en réalité plutôt le processus d'élaboration ou de décision. Ainsi, les initiatives contre le *Lehrplan 21* ne visent souvent pas le contenu même de cet acte, mais demandent une participation démocratique renforcée. A l'inverse, la critique de certains acteurs se traduit parfois en une critique de l'acte produit par ceux-ci. En outre, l'enchevêtrement des actes fait qu'il n'est souvent pas possible de remettre en question l'un d'entre eux sans toucher aux autres. A cet égard, l'exemple saint-gallois nous a montré qu'il n'était pas possible d'abroger le modèle 3/5 et modifier le *Lehrplan 21* sans d'abord sortir du concordat *HarmoS*. Ainsi, si l'on souhaite enlever une baguette du mikado institutionnel, on risque bien d'en faire tomber d'autres.

Au-delà du cadre strictement juridique, une multitude d'autres considérations, notamment d'ordres sociopolitique, économique et pédagogique, sont prises en compte dans le débat relatif à l'enseignement des langues. Un concept qui revient de manière constante est celui de la cohésion nationale¹⁵³. En effet, certains considèrent qu'il existe un lien de cause à effet direct entre l'enseignement des langues et la cohésion nationale¹⁵⁴. En outre, les questions pédagogiques

occupent une place importante dans le débat, en dépit des avis divergents des expert-e-s¹⁵⁵. Le débat est donc complexe et dépasse le cadre juridique. Enfin, la problématique de l'enseignement des langues a un caractère éminemment politique. En d'autres termes, les arguments décisifs menant potentiellement à une solution durable dans le domaine ne relèveront peut-être pas du domaine juridique, mais bien du domaine politique.

En somme, nous pouvons constater que, d'un point de vue juridique, au regard des nombreux acteurs et des nombreux actes juridiques, la problématique de l'enseignement des langues ressemble véritablement à un mikado institutionnel. Dans la recherche d'une solution durable, ce constat a au moins deux conséquences. D'une part, la solution doit inclure les acteurs de tous les niveaux et prendre en compte les actes pertinents, ainsi que les liens entre ces derniers. D'autre part, comme dans le jeu de mikado, un certain équilibre entre les acteurs, dont le peuple, doit être conservé – sans quoi le tout risquerait de s'écrouler.

5. Conclusion et perspectives

Dans la présente contribution, nous avons d'abord présenté les anciens et nouveaux instruments du fédéralisme coopératif suisse, en particulier la déclaration de force obligatoire et l'obligation d'adhérer à des conventions intercantionales, mécanismes prévus à l'article 48a Cst. Nous avons ensuite vu que la réforme du système d'éducation a introduit une nouvelle obligation d'harmonisation adressée aux cantons (art. 62 al. 4 Cst.). Cette dernière a été mise en œuvre par plus de la moitié des cantons suisses avec le concordat *HarmoS*.

S'agissant plus particulièrement de la problématique de l'enseignement des langues, nous avons vu qu'elle était réglementée par plusieurs actes. Certains de ces instruments sont juridiquement obligatoires : le concordat *HarmoS* et la LLC. D'autres, comme la *Stratégie des langues*, ont un statut de *soft law*. Les oppositions contre ces divers actes ont provoqué non seulement plusieurs vagues de votations populaires, mais ont également amené le Conseil fédéral à s'immiscer dans le débat en tant que représentant de l'échelon fédéral. Nous avons vu que, plutôt que de se servir des mécanismes de « coopération forcée » prévus à l'article 48a Cst., le Conseil fédéral a préféré proposer une modification de la LLC. Plus ponctuelle, cette proposition lui aurait permis d'intervenir sur un point précis, à savoir l'enseignement des langues, sans toucher aux autres questions liées à l'enseignement. Il a cependant suspendu cette procédure de révision pour le moment, notamment au vu de plusieurs votes populaires favorables aux solutions d'harmonisation intercantonale. Cela indique que ce projet de loi visait, du moins partiellement, à exercer de la pression sur les cantons.

La multiplicité d'acteurs et d'actes juridiques rend la problématique de l'enseignement des langues à l'école primaire très complexe. Dans le débat, les questions relatives à la compétence des acteurs et à leur légitimité démocratique s'entremêlent souvent avec les questions relatives au contenu des actes. De plus, la relation étroite entre les différents instruments fait que la remise en question de l'un d'entre eux n'est pas sans conséquence pour les autres. Une solution durable n'est à notre avis possible qu'en prenant en compte l'ensemble des actes pertinents, ainsi que les liens entre ces derniers et avec la participation de tous les acteurs, tout en gardant un certain équilibre entre ces derniers.

Enfin, il nous paraît important de placer le débat autour de l'enseignement des langues à l'école dans un contexte plus large. En effet, entre les votations populaires, le va-et-vient entre la Confédération et les cantons, les avis d'expert-e-s en pédagogie et les détails techniques des plans

d'études, on ne saurait perdre de vue le but de l'enseignement des langues nationales à l'école obligatoire : l'objectif honorable selon lequel, dans un pays plurilingue comme la Suisse, chaque élève ayant terminé l'école obligatoire soit au moins familiarisé-e avec une autre langue nationale et ses aspects culturels. En ce sens, l'apprentissage des langues ne devrait pas non plus prendre fin aux portes de l'école, mais se poursuivre tout au long de la vie, que ce soit à travers des échanges linguistiques à tous les âges, de programmes de télévision ou de radio bi- ou trilingues ou encore une offre de formation continue. Ces mesures sont d'autant plus importantes que ce ne sera pas un énième acte juridique qui éveillera l'intérêt de la population pour les autres langues nationales. Joli paradoxe, toutefois, l'introduction de ces diverses mesures nécessitera sans doute également une pluralité de mesures, juridiquement contraignantes ou non, émanant d'une diversité d'acteurs. En Suisse, comme dans les autres Etats fédéraux, le jeu de mikado semble inévitable.

Notes

- 1 Environ 60% de la population parle l'allemand comme langue principale, 25% le français, 10% l'italien et 0.5% le romanche.
- 2 Cf. art. 4 et 70 al. 1 Constitution fédérale de 1999, Recueil systématique du droit fédéral suisse (RS) 101 (ci-après « Cst. »).
- 3 Cf. p. ex. les votations dans les cantons de Berne (initiative « Pour un débat démocratique – Votons sur les plans d'études ! », refusée en votation le 4 mars 2018), de Zurich (initiative « Lehrplan vors Volk », refusée en votation le 4 mars 2018) et des Grisons (initiative « Nur eine Fremdsprache in der Primarschule », refusée en votation le 23 septembre 2018, et les initiatives « Mitsprache bei den Lehrplänen » et « Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen », refusées en votation du 25 novembre 2018).
- 4 Pour une analyse approfondie du débat jusqu'en 2007, voir not. ACKLIN MUJI (D.), *Langues à l'école: quelle politique pour quelle Suisse? : Analyse du débat public sur l'enseignement des langues à l'école obligatoire*, Berne, 2007.
- 5 Avant la fondation de l'Etat fédéral en 1848, les cantons suisses, jadis indépendants, étaient liés les uns aux autres au travers d'un réseau complexe d'alliances, cf. AUER (A.), MALINVERNI (G.) et HOTTELIER (M.), *Droit constitutionnel suisse. Vol. I : L'Etat*, 3ème éd., Berne 2013, N. 978. Pour le fédéralisme coopératif en Suisse de manière générale, cf. les références citées à la note de bas de page 5 chez BIAGGINI (G.), « Vertragszwang » im kooperativen Föderalismus : Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel, ZBl 2008, pp. 345-377, p. 347.
- 6 Pour la distinction, cf. AUER (A.), MALINVERNI (G.) et HOTTELIER (M.), *op.cit.*, (note 5), N 1695 ; JAAG (T.), « Kooperativer Föderalismus, Verstärkte Zusammenarbeit im Bundesstaat », AJP 2013, pp. 774-781, pp. 775 s. Ce dernier souligne d'ailleurs que la notion de fédéralisme coopératif est un pléonasme, dans la mesure où le fédéralisme suisse est inimaginable sans ces formes de coopération, cf. JAAG (T.), *op.cit.*, p. 775.
- 7 En revanche, les alliances « particulières » et traités de nature politique entre cantons étaient interdits, cf. art. 7 al. 1 Constitution 1848 qui faisait notamment allusion à l'alliance du Sonderbund. Cette dernière était une coalition politique et militaire entre les cantons catholiques et conservateurs entre 1845 et 1847 qui avait comme but la défense de leurs intérêts, notamment

contre une centralisation du pouvoir.

8 Art. 48 al. 1 Cst.

9 Art. 48 al. 3 Cst.

10 Il est d'ailleurs intéressant de noter que le juge peut, en cas de lacune, appliquer le droit international par analogie dans les litiges sur des conventions intercantionales, cf. SCHWEIZER (R.J.) et ABDERHALDEN (U.), Art. 48, in EHRENZELLER (B.) *et al.* (eds.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, 3ème édition, Zurich 2014, N 22 ; cf. aussi l'arrêt du Tribunal fédéral du 14 décembre 1994, ATF 120 Ib 512.

11 *Ibid.*, pp. 55 s. ; PREVITALI (A.), « Alcune fra le principali novità in materia di collaborazione intercantonale introdotta dalla recente riforma del federalismo svizzero », *ZGRG* 1/2008, p. 5. Un acte soumis au référendum *obligatoire* doit nécessairement faire l'objet d'une votation populaire ; en revanche, un acte soumis au référendum *facultatif* doit faire l'objet d'une votation populaire seulement si un certain nombre de citoyen-ne-s le demande. Les modalités du référendum facultatif (nombre de signatures, délai, etc.) varient d'un canton à l'autre.

12 Cf. art. 5 du *Concordat scolaire*, disponible sous <https://edudoc.ch/record/1548/files/1.pdf> (visité le 17 décembre 2018).

13 SCHWEIZER (R.J.) et ABDERHALDEN (U.), *op.cit.*, N. 38 et s.

14 CRIBLEZ (L.), « Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens », in CRIBLEZ (L.) (ed.), *Bildungsraum Schweiz: Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Berne/Stuttgart/Vienne 2008, pp. 277-299, p. 286.

15 Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire du 14 juin 2007, disponible sous http://edudoc.ch/record/24710/files/HarmoS_f.pdf (visité le 17 décembre 2018).

16 Cf. <http://www.edk.ch/dyn/14969.php> (visité le 17 décembre 2018).

17 SCHWEIZER (R.J.) et MÜLLER (L.), Vorbem. Art. 42-135, in EHRENZELLER (B.) *et al.* (eds.), *op.cit.* (note 10), N 23 ss ; MÄCHLER (A.), « Föderalismus in der Krise : Geleitete Zusammenarbeit als Ausweg ? », *ZSR* 2004 I, pp. 573 ss ; Waldmann (B.), « Föderalismus unter Druck. Eine Skizze von Problemfeldern und Herausforderungen für den Föderalismus in der Schweiz », in GREDIG (M.) *et al.* (eds.), *Peters Dreiblatt. Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung*, Berne 2010, pp. 5 ss.

18 On appelle concordat «national» les conventions intercantionales avec participation de tous les cantons suisses, cf. BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 5), p. 348.

19 *Ibid.* pp. 348 et s. ; WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), pp. 13 et s.

20 MÄCHLER (A.), *op.cit.* (note 17), p. 571 et références citées.

21 Cf. à propos de cette réforme, appelée RPT, SCHWEIZER (R.J.) et MÜLLER (L.), *op.cit.* (note 17), N 17 ss.

22 Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2001 2157.

23 Message RPT (note 22), FF 2001 2157. La péréquation financière accompagnée d'une nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons constituait le cœur de la réforme.

24 Les autres piliers étaient le désenchevêtrement des tâches et du financement, les nouvelles formes de collaboration et de partage du financement entre la Confédération et les cantons et, enfin, la péréquation financière au sens strict, cf. Message RPT (note 22), FF 2001 2157 ss.

25 Certains parlent même d'une « nouvelle ère » du fédéralisme coopératif, cf. BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 5), p. 374 ; cf. aussi PREVITALI (A.), *op.cit.* (note 11), p. 4.

26 Les autres nouveautés concernent la faculté des cantons à habiliter un organe intercantonal à édicter des règles de droit à certaines conditions (art. 48 al. 4 Cst.) et la consécration du principe de la primauté du droit intercantonal sur le droit cantonal (art. 48 al. 5 Cst.).

27 On pourrait se demander si ces nouveaux instruments ne devaient pas être classés dans une nouvelle catégorie de fédéralisme coopératif, puisqu'ils relèvent ni entièrement du fédéralisme coopératif horizontal, ni du fédéralisme coopératif vertical.

28 BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 5), p. 355 ; BIAGGINI (G.), *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zurich 2007, p. 315. Pour la notion de « compensation des charges », cf. BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 5), p. 361 s.

29 BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 5), pp. 345 s., utilise ce terme. Pour les différents avis, cf. entre autres SCHWEIZER (R.J.) et ABDERHALDEN (U.), Art. 48a, in : EHRENZELLER (B.) *et al.* (eds.), *op.cit.* (note 10), N 46 ; BIAGGINI (G.) (note 5), pp. 376 s. ; PREVITALI (A.), *op.cit.* (note 11), pp. 10 s. ; JAAG (T.), *op.cit.* (note 6), p. 778 ; WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), pp. 10 et s.

30 En effet, la difficulté réside dans le fait que l'article 48a al. 3 Cst. prévoit explicitement une concrétisation dans une loi fédérale. Une telle loi a été adoptée pour le domaine de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges du 3 octobre 2003 (PFCC), [RS 613.2], mais non dans le domaine de l'instruction publique. Or, selon Giovanni Biaggini et Bernhard Waldmann, une loi fédérale spécifique doit être adoptée pour le domaine de l'instruction publique, cf. BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 5) et WALDMANN (B.), « Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts ? », *Newsletter IFF*, 1/2015, p. 14. A l'inverse, en 2008, Ursula ABDERHALDEN semblait soutenir que la PFCC pourrait être appliquée par analogie au domaine de l'instruction publique, cf. Abderhalden Ursula, Art. 48a, in EHRENZELLER (B.) *et al.* (ed.), *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*, 2^{ème} édition, Zurich/Saint-Gall 2008, N 23.

31 SCHWEIZER (R.J.) et ABDERHALDEN (U.), *op.cit.* (note 29), N 53 s ; WALDMANN (B.), Art. 48a, in WALDMANN (B.) *et al.* (eds.), *Schweizerische Bundesverfassung. Basler Kommentar*, Basel 2015, N 9. Voir aussi AUER (A.), MALINVERNI (G.) et HOTTELIER (M.), *op.cit.* (note 5), qui pensent que c'est symbolique.

32 P. ex. CRIBLEZ (L.), *op.cit.* (note 14), p. 277. En allemand, on utilise parfois le terme « Kernkompetenz » (compétence-clé).

33 Disponible sous www.edk.ch/dyn/14937.php (visité le 17 décembre 2018).

34 Cf. not. le Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 23 juin concernant l'initiative parlementaire sur l'article constitutionnel sur l'éducation, FF 2005 5165 ss.

35 CRIBLEZ (L.), *op.cit.* (note 14), p. 292, dit que nulle part ailleurs le fédéralisme coopératif est aussi développé ; pour un aperçu de l'évolution de la coordination intercantonale en matière scolaire, voir CRIBLEZ (L.), « Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination », in CRIBLEZ (L.) (ed.), *Bildungsraum Schweiz : Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Berne/Stuttgart/Vienne 2008, pp. 251-276.

36 Sur le rôle ambivalent de la CDIP, voir p. ex. CRIBLEZ (L.), *op.cit.* (notz 35), pp. 258-259, p. 271 ; Criblez (L.), *op.cit.* (note 14), p. 286.

37 Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire (disponible sous <https://edudoc.ch/record/1548/files/1.pdf>, visité le 17 décembre 2018).

38 CRIBLEZ (L.), « Harmonisierung im Bildungswesen – Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen », in AUER (A.) (ed.), *Herausforderung HarmoS : Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein*, Zurich/Bâle/Genève 2010, pp. 1-21, pp. 10 ss.

39 Cf. p. ex. CRIBLEZ (note 14), pp. 278-288 ; HÖRDEGEN (S.), “Grundziele und -werte der neuen Bildungsverfassung“, *ZBl* 2007, p. 113-145, p. 120 ; SCHEFER (M.) et RÜEGGER (V.), *Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts (Art. 62 BV)*, *recht* 2015, p. 229.

40 L'article 48a al. 1 let. b et c Cst. sont donc entrés en vigueur *avant* le reste de l'article 48a Cst. Cf. à ce sujet BIAGGINI (G.), *op.cit.* (note 28), p. 314.

41 Cette précision n'est d'ailleurs pas nécessaire vu le système de la répartition des compétences prévu à l'art. 3 Cst., mais a une certaine importance lors de l'interprétation des autres alinéas, cf. BIAGGINI, *op.cit.* (note 28), p. 384.

42 Art. 62 al. 4 Cst. Sur le débat harmonisation intercantonale vs. solution fédérale, voir not. WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), pp. 9 ss, et SCHWEIZER (R.J.) et ABDERHALDEN (U.), *op.cit.* (note 10), N 77 ss ; SCHWEIZER (R.J.) et ABDERHALDEN (U.), *op.cit.* (note 29), N 47.

43 Selon WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), pp. 7 et 15, il ne s'agit pas d'une obligation juridique, mais plutôt d'une « incombance » des cantons (« Obliegenheit »). Les cantons ne peuvent donc pas être juridiquement contraints d'harmoniser leurs systèmes d'éducation sur la base de l'article 62 al. 4 Cst. D'autres auteurs utilisent le terme « obligation » (« Pflicht »), cf. p. ex. PREVITALI (A.), « Nur eine Fremdsprache in der Primarschule ? Ein Rechtsgutachten (Übersetzung) », *ZGRG* 2/ 2014, pp. 93-114, p. 102 ; SCHEFER (M.) et RÜEGGER (V.), *op.cit.*(note 39), pp. 230 s.

44 AUER (A.), MALINVERNI (G.) ET HOTTELIER (M.), *op.cit.* (note 5), N 1671. Le Conseil fédéral utilise le terme « subsidiaire » (FF 2005 5201), mais on peut considérer que les termes « subsidiaire » et « conditionnelle » expriment la même chose dans ce contexte, cf. HÄNNI (P.), Art. 62, in WALDMANN (B.) *et al.*, *op.cit.* (note 31), N 47.

45 EHRENZELLER(B.), Art. 62, in EHRENZELLER (B.) *et al.* (note 10), N 50.

46 GLASER (A.) et FUHRER(C.), « Der Lehrplan 21 : Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit », *ZSR* 2015, p. 525 ; WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), p. 13.

47 WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), p. 8.

48 *Ibid.*, p. 8 ; HÄNNI (P.) *op.cit.* (note 44), N 48 ; EHRENZELLER (B.), *op.cit.*(note 45), N 58.

49 Cf. le chapitre 2.2. ci-dessus.

50 Sur le rapport entre l'art. 62 al. 4 Cst. et l'art. 48a Cst., cf. WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), p. 12, et HÄNNI (P.), *op.cit.* (note 44),N 49.

51 Voir ci-après, ch. 3.4.

53 Cf. décision du comité de la CDIP du 7 mai 2009 en application de l'article 16 du concordat *HarmoS*, p. 8. Les dix premiers cantons à avoir ratifié le concordat étaient Schaffhouse, Glaris, Vaud, Jura, Neuchâtel, Valais, Saint-Gall, Zurich, Genève et le Tessin.

54 CRIBLEZ (L.), *op.cit.* (note 35), p. 270. La CDIP a finalement préféré compléter le concordat par d'autres accords plutôt que de le remplacer. Une liste complète des accords en la matière se trouve sur le site de la CDIP : <http://www.edk.ch/dyn/11703.php> (visité le 17 décembre 2018).

55 Cf. not. le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) du 23 juin 2005, Initiative parlementaire : Article constitutionnel sur l'éducation, FF 2005 5159, not. pp. 5179-5180. Voir aussi EHRENZELLER (B.), « HarMoS im Lichte der Bildungsverfassung », in Auer (A.)(ed.), *Herausforderung HarMoS : Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein*, Zurich/Bâle/Genève 2010, pp. 23-34, p. 26.

56 EHRENZELLER (B.), *op.cit.* (note 45), N 51. Pour une discussion plus approfondie sur *HarmoS*, voir not. les différentes contributions dans AUER (A.) (ed.), *ibid.*

57 On entend par horaires blocs la fréquentation de l'école par les élèves cinq matins par semaine à raison de quatre leçons consécutives au moins. Les horaires bloc visent à simplifier l'organisation familiale.

58 Art. 11 du concordat *HarmoS*. Les structures de jour accueillent les enfants en dehors des horaires de l'école.

59 Art. 5 et 6 du concordat *HarmoS*. Autrefois, le jardin d'enfants (aujourd'hui : école enfantine) – entre 4 et 6 ans – était facultatif dans de nombreux cantons. Voir aussi GÄCHTER (T.), « Welche Gestaltungsspielräume verbleiben den Kantonen im Rahmen des HarMoS-Konkordats ? », in AUER (A.) (ed.), *op.cit.* (note 55), pp. 66-68.

60 Voir ci-après, ch. 3.2.

61 GÄCHTER (T.), *op.cit.* (note 59), pp. 69-70.

62 EHRENZELLER (B.), *op.cit.* (note 45), N 47 ; LIENHARD (A.) et Nuspliger (K.), « Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext des übergeordneten Bundesrechts », *ZBI* 2006, pp. 115-138, p. 119 ; CRIBLEZ (L.), *op.cit.* (note 14), p. 286.

63 Voir pour les premiers dix cantons note 53. Les cinq autres cantons sont Berne, Fribourg, Bâle-Ville, Soleure et Bâle-Campagne.

64 Les cantons de Lucerne, Grisons, Thurgovie, Nidwald, Uri, Zoug et Appenzell Rhôdes-Extérieures.

65 Les cantons de Schwyz, Obwald, Argovie et Appenzell Rhôdes-Intérieures.

66 <http://www.edk.ch/dyn/14901.php> (visité le 17 décembre 2018).

67 Dans son bilan de 2015, la CDIP confirme que l'harmonisation « a déjà bien progressé » et qu'elle « continue d'avancer dans la bonne direction ». En matière d'enseignement des langues, elle constate cependant qu'on ne peut « exclure l'un ou l'autre décalage ». Voir CDIP, Bilan 2015. Harmonisation des éléments visés par l'art. 62, al. 4, Cst. dans le domaine de la scolarité obligatoire, disponible sous <http://www.edudoc.ch/> (visité le 17 décembre 2018).

68 WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), p. 12 ; EHRENZELLER (B.), *op.cit.* (note 45), N 58 ; HÄNNI (P.), *op.cit.* (note 44), N 45 ; GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), p. 515.

69 Cf. le chapitre 3.3 ci-dessous.

70 Conseil fédéral, Rapport explicatif (avant-projet) concernant la modification de la loi fédérale sur les langues et la compréhension entre les communautés linguistiques du 6 juillet 2016, p. 2, pp. 5-11.

71 BLASER (E.), « L'enseignement des langues à l'école primaire », *Etudes pédagogiques* 39/1948, pp. 95-108, pp. 105-106. Les suisses alémaniques parlent plusieurs dialectes alémaniques différents, communément appelés « Schwyzerdütsch », qui se distinguent de façon considérable de l'allemand standard.

72 *Ibid.*, p. 105.

73 *Ibid.*, pp. 103 s.

74 *Ibid.*, pp. 102 s.

75 Le français a été choisi « pour des raisons très naturelles », cf. *ibid.*, p. 102.

76 Le « Welschlandjahr », c'est-à-dire « l'année en Suisse romande », concernait avant tout les filles, qui allaient travailler comme filles au pair ou aides-ménages. Les motivations étaient diverses : selon une étude, 30% des participantes indiquaient l'envie ou la nécessité d'apprendre le français, alors que 50% y voyaient avant tout une année d'attente - « Wartejahr » -, le temps d'atteindre l'âge minimal requis pour la formation envisagée. Cf. GYR (U.), « Das Welschlandjahr. Milieuwechsel und Alltagserfahrung von Volontärinnen », Bâle 1992, cité in : GROSSRIEDER (B.), « Fahnen schwingen, Lieder singen, Gräben ziehen : volkskundliche Betrachtungen zu Kulturkontakten und Symbolstrukturen zwischen Deutsch- und Westschweiz », *Archives suisses des traditions populaires*, 97/2001, pp. 267-289, p. 272. La pratique existe encore aujourd'hui, même si elle est devenue marginale, voir TRIBELHORN (M.), « Militär und Au-pair, Adieu ! », *NZZ* du 18.07.2016.

77 BLASER (E.), *op.cit.* (note 71), p. 106.



78 *Ibid.*

79 ACKLIN MUJI (D.), *op.cit* (note 4), pp. 93 et s.

80 CDIP, Recommandations et décisions concernant l'introduction, la réforme et la coordination de l'enseignement de la deuxième langue nationale pour tou-te-s les élèves pendant la scolarité obligatoire, 30.10.1975, disponible sous <http://edudoc.ch/>(visité le 17 décembre 2018).

81 ACKLIN MUJI (D.), *op.cit* (note 4), pp. 93-94.

82 *Ibid.*, pp. 98-99.

83 Office fédéral de la culture OFC, Harmonisation des langues : Rapport à l'attention de la CESC-E, 17.02.2015, p. 4.

84 ELMIGER (D.)et FORSTER (S.), « La Suisse face à ses langues : Histoire et politique du plurilinguisme, situation actuelle de l'enseignement des langues », Neuchâtel 2005, pp. 18-19 ; Waldmann (B.), *op.cit.*, (note 30), p. 2.

85 ACKLIN MUJI (D.), *op.cit.* (note 4), pp. 102 et s.

86 La presse romande titra p. ex. « Le Röschtigraben, un mythe bien réel » (Le Temps, 30.08.1999), « Non à une Suisse émincée à la sauce zurichoise » (24 heures, 5.10.2000), voire même « The end of Switzerland ? » (Le Temps, 16.09.2000) et « La Suisse n'aura plus raison d'être » (Libération, 15.01.1998).

87 ELMIGER (D.) et FORSTER (S.), *op.cit* (note 84)., p. 19.

88 CDIP, Coordination de l'enseignement des langues en Suisse : Etat des lieux - développements - perspectives, Berne 2012, <http://edudoc.ch/> (visité le 17 décembre 2018), p. 5.

89 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/>(visité le 17 décembre 2018).

90 CDIP, *Stratégie des langues* (note 89), p. 7.

91 Cf. art. 4 du concordat *HarmoS*. Les cantons du Tessin et des Grisons peuvent déroger au modèle 3/5 dans la mesure où ils prévoient l'enseignement obligatoire d'une troisième langue nationale.

92 Art. 4 du concordat *HarmoS*. Selon WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), p. 12, cette contrainte ne produit pas plus d'harmonisation, mais plutôt une « diversité coordonnée » en matière d'enseignement des langues.

93 Art. 8 *HarmoS*.

94 <https://www.plandetudes.ch/> (visité le 17 décembre 2018).

95 <http://www.pianodistudio.ch/> (visité le 17 décembre 2018).

96 Il s'applique en outre également à la principauté de Liechtenstein et constitue, dans ce sens,

non seulement un acte intercantonal, mais également international.

97 Les Grisons font exception à cette règle : la première langue enseignée est le romanche ou l'italien.

98 <https://www.d-edk.ch/die-edk-und-ihre-regionalkonferenzen> (visité le 17 décembre 2018).

99 GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), pp. 530-531.

100 Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC), RS 441.1.

101 OFC, Rapport du 17.02.2015 (note 83), p. 6.

102 FF 2006 8563. Cf. aussi WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), p. 12.

103 Cf. les débats parlementaires précédant l'adoption de la LLC, BO 2007 N 1069.

104 *Ibid.*

105 GLASER (A.), « Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule », *ZBl* 2016, pp. 139-151, p. 142. Selon WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), p. 12, l'art. 15 al. 3 LLC peut être considéré comme la concrétisation fédérale de l'objectif d'harmonisation contenu à l'art. 62 al. 4 Cst. Tout ce qui va au-delà de cette disposition serait donc contraire à la répartition des compétences.

106 LIENHARD (A.) et NUSPLIGER (K.), *op.cit.* (note 62), p. 120.

107 Cf. p. ex. le matériel de vote distribué dans le canton de Zurich, disponible sous http://www.web.statistik.zh.ch/cms_abstimmungsarchiv/pdf/20061126_Zeitung.pdf (visité le 17 décembre 2018), not. p. 6.

108 LIENHARD (A.) et NUSPLIGER (K.), *op.cit.* (note 62), p. 120.

109 *Ibid.*

110 Glaris (04.05.2008), Saint-Gall (30.11.2008), Zurich (30.11.2008), Berne (27.09.2009), Fribourg (07.03.2010), Soleure (26.09.2010), Bâle-Campagne (26.09.2010).

111 Lucerne (28.09.2008), Grisons (30.11.2008), Thurgovie (30.11.2008), Nidwald (08.02.2009), Uri (27.09.2009), Zoug (27.09.2009), Appenzell Rhôdes-Extérieures (13.06.2010).

112 GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), p. 519.

113 *Ibid.*

114 Voir *ibid.* pp. 525 s. Voir aussi les déclarations d'opposant-e-s rassemblées sur le site : http://bildungs-kompass.ch/seiten/ziele-der-aktion-bildungs-kompass_3 (visité le 17 décembre 2018).

115 Pour l'état actuel, voir le site <http://bildungs-kompass.ch> (visité le 17 décembre 2018). Voir également le site <http://www.lehrplan21.ch> avec de plus amples informations concernant la mise

en œuvre dans les cantons.

116 GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), pp. 528-532. Cf. note 46 pour la distinction entre le référendum facultatif et le référendum obligatoire.

117 Il s'agit p. ex. des cantons de Nidwald, des Grisons et de Lucerne, cf. GLASER (A.), *op.cit.* (note 105), p. 140.

118 En ce qui concerne le canton de Zurich, voir p. ex. la proposition de décision 5294 soumis par le gouvernement canton au législatif cantonal le 29 juin 2016, not. p. 5.

119 Les trois derniers cantons en date ayant refusé des initiatives sont Zurich et Berne, en mars 2018, et les Grisons en septembre et en novembre 2018 (cf. note 3). Pour une vue d'ensemble exhaustive de l'état des votations, cf. http://www.bildungs-kompass.ch/seiten/lehrplan-21-stand-in-den-kantonen_6 (visité le 17 décembre 2018).

120 Cf. pour une vue d'ensemble des initiatives contre le *Lehrplan 21* l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2015 du 5 octobre 2016, c. 2.4.

121 GÄCHTER (T.), *op.cit.* (note 59), p. 68.

122 Arrêt du Tribunal administratif du canton de Saint-Gall du 28 avril 2015, B 2014/216.

123 Initiative « Nur eine Fremdsprache in der Primarschule », refusée en votation le 23 septembre 2018.

124 Arrêt du Tribunal administratif du canton des Grisons du 15 mars 2016.

125 Arrêt du Tribunal fédéral du 3 mai 2017, ATF 143 I 361. Le Tribunal fédéral a donc suivi l'avis de WALDMANN selon lequel l'article 62 al. 4 Cst. ne contient pas une obligation d'harmoniser proprement dite, en tout cas pas une qui permettrait à elle seule d'invalider l'initiative contre l'introduction du *Lehrplan 21* (cf. note 43).

126 ATF 143 I 361, c. 6.2, 7.2.

127 L'initiative s'intitulait « Nur eine Fremdsprache in der Primarschule ». Deux autres initiatives visant le *Lehrplan 21* ont été par ailleurs refusées en votation du 25 novembre 2018.

128 Voir GRIN (F.), « Le débat sur les langues en quinze questions : arguments, faits et chiffres, septembre 2014 », disponible sous <https://www.unige.ch/fti/fr/>, p. 26.

129 Il convient toutefois de préciser que la suppression d'une langue à l'école primaire ne résulte pas forcément en une moins bonne connaissance de cette langue à la fin de l'école obligatoire. Ainsi, le début reporté de l'enseignement peut p. ex. être compensé avec une plus grande dotation d'heures à l'école secondaire. Ce système est actuellement appliqué dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (voir p. ex. KRUMMENACHER (J.) et ASCHWANDEN (E.), « Sonderzüglein für Aarau, Uri und Innerrhoden », *NZZ* du 31.10.2014). Une auteure considère même que cette solution serait préférable d'un point de vue pédagogique ; en effet, l'efficacité de l'enseignement à l'école primaire est contesté (cf. PFENNINGER (S.), « The literacy factor in the optimal age discussion : a five-year longitudinal study, *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* », 2014, pp. 1-18).

130 CF, Rapport explicatif (note 70), p. 9.

131 *Ibid.*, p. 11.

132 *Ibid.*, pp. 9-10.

133 Les projets de loi fédérale sont systématiquement soumis à une telle procédure, au cours de laquelle les communautés territoriales, partis politiques et associations sont invités à donner leur avis, mais toute personne intéressée peut s'exprimer lors de la procédure de consultation (cf. la Loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo, RS 172.061).

134 A l'exception des cantons de Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin, Vaud et des Grisons ; cf. Département fédéral de l'intérieur, Rapport sur les résultats de la procédure de consultation du 16 décembre 2016, p. 5.

135 Rapport consultation (note 134), pp. 8 ss.

136 Voir pour une discussion détaillée de la question GLASER (A.), *op.cit.* (note 105), pp. 141 ss.

137 Parmi beaucoup d'autres, voir p. ex. GÄCHTER (T.), *op.cit.*, p. 69. Voir aussi Office fédéral de la culture, Harmonisation de l'enseignement des langues. Rapport à l'attention de la CSEC-E, Berne 2015, avec des références doctrinales. Une compétence fédérale pour régler plus en détail le domaine de l'enseignement des langues ne découle par ailleurs pas non plus de l'art. 70 al. 3, cf. WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), p. 5.

138 Cf. p. ex. WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 30), pp. 9 et s. ; EHRENZELLER (B.), *op.cit.* (note 45), N 66 ; GÄCHTER (T.), *op.cit.* (note 59), p. 69 ; SCHEFER (M.) et RÜEGGER (V.), *op.cit.* (note 39), p. 234.

139 Cf. not. WALDMANN (B.), *ibid.* ; EHRENZELLER (B.), *ibid.* ; HÄNNI (P.), *op.cit.* (note 44), N 45 ; GLASER (A.), *op.cit.* (note 105), p. 144. D'autres auteurs estiment toutefois que les cantons sont obligés d'introduire deux langues étrangères au stade de l'école primaire, voir not. EHRENZELLER (B.), « *Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative « Nur eine Fremdsprache in der Primarschule »* », 2014, pp. 22 s., ainsi que LIENHARD (A.) et NUSPLIGER (K.), *op.cit.* (note 62), pp. 127 et s.

140 Cf. l'arrêt du Tribunal fédéral du 3 mai 2017, ATF 143 I 361.

141 AUER (A.), MALINVERNI (G.) et HOTTELIER (M.), *op.cit.* (note 5), pp. 371 et s.

142 Selon GLASER (A.), *op.cit.* (note 105), pp. 147 et 150, d'un point de vue démocratique et fédéraliste, une loi fédérale devrait avoir la priorité sur les mécanismes de l'art. 48a Cst.

143 CF, Rapport explicatif (note 70), p. 9.

144 Pour les cantons qui ne sont pas parties au concordat *HarmoS*, une nouvelle disposition fédérale rendrait donc contraignante le modèle 3/5 de la *Stratégie des langues*, un document relevant de la *soft law* intercantonale. Ce renversement de la hiérarchie des normes a été critiquée dans la doctrine, cf. GLASER (A.), *op.cit.* (note 105), p. 144.

145 Voir not. le communiqué de presse du 16 décembre 2016 disponible sous <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-64990.html> (visité le 17



décembre 2018).

146 *Ibid.*

147 Voir POIRIER et LEVRAT dans ce numéro : <https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1736>

148 Cf. GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), pp. 528 s. Cf. également l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_665/2015 du 5 octobre 2016, c. 3.1.

149 C'était p. ex. le cas des Grisons, où le Grand Conseil avait invalidé l'initiative sur les langues étrangères avant que cette décision ne soit à son tour annulée par le Tribunal cantonal (note 124).

150 Pour être tout à fait précis, il faudrait distinguer encore un niveau supplémentaire regroupant les cantons en régions linguistiques ; d'une part, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CDIIP) et d'autre part, la Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (D-EDK).

151 GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), p. 518 ; GLASER (A.), *op.cit.* (note 105), p. 144.

152 Sur la qualification juridique des plans d'études, cf. GLASER (A.) et FUHRER (C.), *op.cit.* (note 46), pp. 520 s.

153 Sur le lien entre le débat des langues et la cohésion nationale, cf. GRIN (F.), *op.cit.* (note 129), pp. 5 s.

154 Rapport explicatif (note 70), p. 13 ; GRIN (note 128), p. 5. La « cohésion nationale » ne saurait cependant fonder une compétence fédérale en matière d'enseignement des langues, cf. WALDMANN (B.), *op.cit.* (note 17), pp. 13 et 16.

155 GRIN (F.), *op.cit.* (note 128), pp. 26 ss. Concernant le caractère très limité des conclusions qui peuvent être tirées des études existantes, voir aussi LAMBELET (A.) et BERTHELE (R.), *Alter und schulisches Sprachenlernen : Stand der Forschung*, RCM, Fribourg 2014.

PDF généré automatiquement le 2020-06-22 15:03:31

Url de l'article : <https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1795>