

Date de dépôt : 5 mars 2018

Rapport

de la Commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier la proposition de résolution de M^{mes} et MM. Bertrand Buchs, Jean-Marc Guinchard, Geneviève Arnold, Nathalie Fontanet, Murat Julian Alder, Bénédicte Montant, Anne Marie von Arx-Vernon, Jean-Luc Forni, Jean-Charles Lathion, Beatriz de Candolle, Gabriel Barrillier, Patrick Saudan, Vincent Maitre, Alexandre de Senarclens, Marie-Thérèse Engelberts, Michel Ducret, Guy Mettan, François Lance, Olivier Cerutti, Jean-Michel Bugnion, Charles Selleger, Philippe Morel, Magali Orsini, Delphine Klopfenstein Brogginini pour que la défense du fédéralisme linguistique devienne une priorité politique du Conseil fédéral

Rapport de M^{me} Isabelle Brunier

Mesdames et
Messieurs les députés,

Cette proposition de résolution a été présentée et étudiée les 26 septembre et 31 octobre 2017, sous la présidence de M^{me} Salika Wenger et en présence de M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique au SGGC, avant d'être mise au vote le 20 janvier 2018. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Christophe Vuilleumier, qu'il en soit ici chaleureusement remercié.

Présentation de la résolution et questions des commissaires (26 septembre 2017)

D'entrée de cause, la présidente a rappelé que la résolution s'adressait au Conseil fédéral.

M. Buchs, premier signataire, a rappelé que cette résolution avait été déposée le 10 mai 2017, dans le contexte du débat, en Thurgovie, sur l'enseignement des langues. Il ne s'agit pas d'une résolution pédagogique, son but étant de porter à Berne la volonté qu'une décision claire soit prise en matière d'enseignement des langues nationales. L'enseignement relève évidemment de la primauté des cantons, mais il rappelle également que la base de la Confédération implique l'apprentissage des langues des autres parties du pays. La résolution demande donc que la première langue enseignée soit une langue nationale. Il pense en outre que l'enseignement devrait relever de la Confédération afin de mettre un terme à ces polémiques. Il observe en outre que le Hochdeutsch n'est presque plus parlé en Suisse alémanique et que le dialecte est devenu la norme.

Un commissaire UDC croit distinguer un aspect revanchard dans cette résolution. M. Buchs infirme cette idée. Il pense qu'il est nécessaire de se comprendre et que, pour ce faire, il convient d'apprendre la langue de son voisin. Il ajoute que cette compréhension est le ciment de la Suisse. Le même commissaire UDC demande si l'avenir pour les jeunes n'est pas plutôt l'anglais que les dialectes suisses alémaniques. M. Buchs pense que le dialecte est une belle langue. Il ajoute que les jeunes ont moins de problèmes pour apprendre les langues que les générations précédentes.

Un commissaire MCG remarque qu'il faudrait que la résolution propose une seule et unique langue pour promouvoir la compréhension. Il se demande si les signataires ne pensent pas qu'il faudrait que la Suisse alémanique choisisse plus couramment le Hochdeutsch plutôt que le dialecte. Il rappelle ensuite qu'il y a une langue transversale suisse qui est le romanche.

Un commissaire PLR rappelle, quant à lui, être signataire de cette résolution. Il se demande alors si l'enseignement des langues relève de la compétence des cantons. Il observe avoir compris que le conseiller fédéral Berset avait menacé d'instaurer une loi fédérale pour contrer la perte de l'apprentissage d'une langue nationale. M. Buchs répond qu'il y a un concordat qui règle ces points. Il rappelle que, en Romandie, il n'y a pas de remise en question de l'apprentissage de l'allemand. Le même commissaire PLR évoque les votations lucernoises du week-end précédent qui vont dans le sens de la résolution et il se demande s'il ne faudrait pas attendre que toutes les votations aient été réalisées pour renvoyer cette résolution. M. Buchs répond que les votations ont été favorables au français, mais il remarque que les majorités sont de moins en moins fortes.

La présidente demande s'il a eu des contacts avec les autres cantons romands. M. Buchs répond par la négative.

La députée Ve déclare avoir également signé cette résolution. Elle ajoute que seul Zoug a donné un signal négatif lors des dernières votations et elle se demande si d'autres cantons ont suivi l'exemple zougais. M. Buchs répond par la négative. Il remarque que le problème de la Suisse alémanique est que la première langue étrangère devant être apprise est l'allemand. Il ajoute qu'il s'agit donc d'un effort important lorsqu'il s'agit d'apprendre encore le français et l'anglais.

Une députée S demande s'il y a une référence à la défense des minorités dans la Constitution fédérale. M. Buchs pense que c'est en effet le cas. Mais il ne connaît pas la Constitution suisse par cœur. M. Huber intervient en mentionnant qu'il existe une loi qui encourage simplement l'enseignement des langues nationales.

Un autre commissaire MCG demande ce qu'il en est de l'italien et du romanche. Il remarque que les cantons romands n'enseignent pas l'italien alors que, au Tessin, tout le monde parle les trois langues.

M. Buchs répond que la résolution s'est basée sur le débat qui portait sur le français. Le député MCG se demande s'il ne faudrait pas déposer un projet de loi cantonal pour que l'italien et le romanche soient enseignés à l'école. M. Buchs répond que la majorité est suisse alémanique et il mentionne que, si un jeune souhaite travailler en Suisse alémanique, il lui faut connaître l'allemand.

Un autre député UDC demande pourquoi faire une différence entre « linguistique » et « culturel ». M. Buchs répond que, en connaissant une langue, il est possible d'avoir une ouverture sur la société.

Une députée PLR évoque la deuxième invite et elle se demande si M. Buchs a déjà une idée des éléments devant être modifiés pour imposer l'enseignement du français. Il répond qu'il existe déjà une base légale qui encourage l'apprentissage d'une langue nationale. Il ajoute qu'il suffirait de modifier cette loi. La députée PLR pense qu'il faudrait préciser qu'il s'agit de la première langue enseignée.

Un député PLR se demande également s'il ne faudrait pas renforcer l'invite en réalisant un lobbying auprès du Conseil fédéral. M. Buchs répond que Berne déteste que l'on vienne lui dire ce qu'il faut faire exactement. Il observe par contre que, si la résolution est votée, M. Barazzone, conseiller national PDC, déposera une motion.

Un député PLR déclare qu'il faudrait également faire une information au sein du forum interparlementaire romand. M. Buchs répond que c'est une bonne idée.

Un député MCG rappelle que le plan d'harmonisation des écoles romandes fonctionne bien. Il se demande s'il ne faudrait pas intervenir au niveau du plan d'harmonisation alémanique pour encourager les cantons d'Outre-Sarine à respecter l'enseignement du français.

Audition de M. Frédéric Wittwer, délégué aux affaires intercantionales / DIP (31 octobre 2017)

M. Wittwer relève que la résolution, soumise à la commission, rejoint à une nuance près les prises de position de tous les acteurs institutionnels, y compris celle du Conseil fédéral. Il remarque en effet que l'apprentissage des langues nationales contribue à la cohésion nationale et au respect des minorités. Il ajoute que c'est une question qui ne doit pas s'embarasser de considérations opportunistes ou pédagogiques. Il mentionne que le principe doit être acquis et il remarque que le débat porté devant le parlement porte sur l'attentisme du Conseil fédéral à l'égard de la mise en œuvre de dispositions. Il ajoute que la question est de savoir s'il est nécessaire de légiférer en la matière et de définir les enjeux. Il mentionne que c'est l'attentisme, terme utilisé dans les considérants, qui doit être discuté.

Il rappelle alors que la Confédération encourage la communication et les échanges entre les communautés linguistiques, ce qui a été traduit par la loi nationale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales (loi sur les langues, LLC). Il évoque l'article 15 de cette loi et il mentionne que l'alinéa 3 indique que la scolarité obligatoire, au terme de la onzième classe, doit assurer la compétence d'une seconde langue nationale et d'une langue étrangère :

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

Il observe que l'accord HarmoS a permis d'aller plus loin en apportant des précisions, l'apprentissage d'une seconde langue nationale devant commencer en 5^e année, et la langue étrangère en 7^e année, soit à l'école primaire. Il mentionne encore qu'une stratégie globale de la CDIP doit chapeauter cet apprentissage. Il signale ensuite que, en mai 2006, des articles constitutionnels révisés ont préconisé une harmonisation des apprentissages scolaires, notamment l'âge d'entrée à l'école, le contenu des enseignements et la reconnaissance des diplômes. Il observe alors que la Confédération pourrait intervenir si les cantons ne faisaient pas leur travail.

Il rappelle ensuite que la CDIP, en 1975, recommandait aux cantons de fixer le début de l'enseignement d'une seconde langue nationale en 6^e-7^e année, ce que tous les cantons ont fait. Il ajoute qu'à la fin des années 1990, le projet non négocié du canton de Zurich qui introduisait l'enseignement de l'anglais avant l'enseignement du français a conditionné la suite des événements. Il remarque que c'est pour cette raison que les cantons du nord-est de la Suisse ont placé l'anglais avant le français. Il ajoute que les 26 cantons se sont ensuite mis d'accord, en 2004, pour enseigner une première langue, nationale ou étrangère à partir de la 5^e, et une seconde langue, nationale ou étrangère deux ans plus tard. Il ajoute que la stratégie de 2004 a été reprise par HarmoS, ainsi que par les cantons qui n'ont pas adhéré à HarmoS. Il mentionne encore que, en 2015, la CDIP faisait un bilan positif de la situation, mettant l'accent sur l'attention à porter sur l'apprentissage d'une seconde langue.

M. Wittwer rappelle par ailleurs que 23 cantons appliquent la stratégie nationale avec la première langue en 5^e et la seconde en 7^e. Il précise qu'Argovie prévoit de s'aligner à terme sur cette politique, Uri et Appenzell demeurant plus réfractaires. Il explique donc que les initiatives populaires provenant des cantons alémaniques visent à remettre en question la politique nationale adoptée par les cantons. Il précise que l'argument principal mis en avant par ces initiatives mentionne que l'apprentissage de deux langues est trop lourd pour les enfants, mais également pour les enseignants, un avis soutenu systématiquement par l'UDC.

Il remarque alors que la résolution genevoise est intervenue avant la votation zurichoise qui a vu 61% des voix en faveur de l'enseignement des deux langues étrangères à l'école primaire, Lucerne ayant ensuite voté à 58% ce même principe. Il rappelle que le débat a également été ouvert devant les Chambres fédérales et il remarque que le Conseil d'Etat genevois a mis en place un ordre de mission pour suivre les travaux des Chambres dès le moment où il est apparu que Nidwald allait sortir de la politique nationale.

Il explique ensuite que, en juin 2016, les cantons ont examiné un courrier de M. Berset à ce propos, cantons qui ont répondu qu'il était nécessaire d'attendre tout en évoquant le principe de proportionnalité. Il précise que la CDIP estime ainsi qu'une intervention de la Confédération ne se justifierait pas si un canton ne devait pas suivre la politique nationale. Mais il remarque que, malgré cet avis, le Conseil fédéral a lancé une consultation sur l'apprentissage des langues en proposant trois variantes. Il déclare que cette consultation a repris les arguments forts habituels, mettant en lumière l'importance de l'allemand et du français pour l'employabilité. Il déclare que,

en lançant cette consultation, la Confédération estimait qu'il était temps d'intervenir.

Il signale que le canton de Genève a répondu à la consultation, en rappelant qu'il incombait aux cantons de mettre en œuvre la politique d'apprentissage des langues ainsi que les moyens engagés pour ce faire, sans entrer dans la querelle pédagogique. Il signale à cet égard qu'en mai et juin de cette année, un échantillon d'élèves vaudois, genevois, etc. ont été testés sur leurs connaissances en français et en allemand. Il mentionne que les résultats de ces tests nationaux sur les compétences de base seront connus au printemps prochain. Il précise que la CDIP mène donc une évaluation de la politique mise en œuvre. Il remarque encore que six cantons ont déclaré à la Confédération qu'ils seraient favorables à son intervention si les cantons ne respectaient pas la politique nationale.

Il signale que le Conseil fédéral a en l'occurrence atteint son but et il remarque que, si la Confédération légifère, il est évident qu'un référendum populaire sera lancé, entraînant une large polémique. Il signale encore que la CDIP a adopté la semaine passée deux recommandations portant sur les échanges linguistiques. Il pense qu'il est donc à présent important de déterminer si le Grand Conseil souhaite demander au Conseil d'Etat qu'il s'adresse au Conseil fédéral alors que l'on connaît pour le moment plutôt une phase d'apaisement.

Un commissaire UDC demande si le suisse allemand peut être considéré comme une langue étrangère par les Suisses alémaniques. M. Wittwer répond qu'il s'agit plutôt de l'inverse. Il rappelle que l'essentiel de l'écrit se fait en allemand et il pense qu'il n'est pas possible de dire que l'allemand est une langue étrangère. Le même député UDC demande si prioriser l'anglais est une atteinte à la cohésion nationale. M. Wittwer répond par la négative, dans la mesure où l'apprentissage du français ou de l'allemand se fait dans la foulée. Enfin le commissaire UDC demande si l'ego et la fierté (!) des francophones sont ébranlés par les décisions de certains cantons alémaniques. M. Wittwer répond que ce n'est pas une question d'ego mais de cohésion et de compréhension.

Un député MCG relève les réactions épidermiques de certains, comme à Bienne, où les panneaux sur le nouveau tronçon autoroutier sont rédigés en allemand. Il demande ensuite si l'harmonisation scolaire est imposée aux cantons. M. Wittwer déclare que les cantons qui n'ont pas adhéré à HarmoS l'ont fait plus en raison de l'entrée précoce à l'école que de la question des langues. Il remarque que les éléments d'harmonisation contiennent des objectifs et il mentionne que l'harmonisation est contraignante puisque tous les cantons doivent aligner leurs règlements.

Un commissaire PLR se demande si une intervention de Genève ne constituerait pas une tension supplémentaire, ce d'autant plus que cette résolution a un aspect revanchard. M. Wittwer répond qu'envoyer à présent cette résolution au Conseil fédéral ne servirait à rien. Il ajoute qu'il faut adopter la même posture que le Conseil d'Etat et le Conseil fédéral. Il observe que le Grand Conseil fribourgeois avait déjà adopté une résolution similaire il y a quatre ou cinq ans.

Le député PDC se demande si la mise en avant de l'anglais ne répond pas à une attente du monde du travail. M. Wittwer répond que l'anglais est bien évidemment important. Il constate qu'il n'y a pas eu de tentative de ce type à Genève, en faveur de l'anglais, alors qu'il s'agit du seul canton n'ayant pas de frontière avec un canton suisse alémanique. Il répète que les jeunes qui maîtrisent l'allemand ont plus de chances de trouver du travail que les autres.

Un commissaire UDC demande quelle serait la chance de cette résolution si elle devait être votée. M. Wittwer répond que le Conseil fédéral répéterait ce qu'il a déjà dit.

A la suite de cette audition très complète et précise, une brève discussion a eu lieu sur le sort à donner à cette résolution. Le député PDC a proposé alors de parler avec M. Buchs, auteur et premier signataire et de voir avec lui pour éventuellement modifier les invites.

Dans ce cadre, un député PLR a rappelé que cette résolution avait été rédigée lorsqu'il y avait une tension forte avec la Suisse alémanique et il ne croit pas qu'une démarche de ce type, même modifiée, soit utile. Il mentionne que son groupe refusera cette résolution. Il propose toutefois d'attendre le retour de M. Buchs. Un député MCG a rappelé qu'il était également possible de transmettre un message aux conseillers nationaux genevois.

Quelques mois plus tard... la reprise de l'étude de la proposition de résolution R 827

Le 30 janvier 2018, la discussion a très brièvement repris. M. Huber a rappelé que M. Buchs avait présenté sa résolution, puis que le DIP avait été auditionné et qu'enfin le premier signataire PDC avait décidé de maintenir ce texte. Il n'y a eu aucune prise de position des partis, les explications de M. Wittwer ayant été totalement éclairantes et convaincantes !

La présidente ayant mis la proposition de résolution au vote, elle obtient le résultat suivant :

Pour : —

Contre : 10 (1 EAG, 1 S, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 Ve)

La résolution a donc été refusée.

Conclusion

En conclusion, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la commission et sa rapporteuse vous demandent de refuser cette résolution.

Proposition de résolution

(827-A)

pour que la défense du fédéralisme linguistique devienne une priorité politique du Conseil fédéral

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- la tendance récurrente chez plusieurs cantons suisses alémaniques à préférer l'enseignement de l'anglais en primaire, comme première langue étrangère, et à reléguer le français à l'enseignement secondaire, comme seconde langue étrangère ;
- l'effort des cantons romands, lesquels n'ont jamais remis en cause l'enseignement de l'allemand, comme première langue étrangère ;
- l'atteinte aux principes de solidarité et de cohésion nationale ;
- le risque de remise en question du respect des minorités et du plurilinguisme fédéral ;
- les prétextes pédagogiques et de subsidiarité justifiant une telle atteinte à notre « Willensnation » ;
- l'attentisme affiché par le Conseil fédéral sur ce dossier,

invite le Conseil d'Etat

- à demander au Conseil fédéral d'inscrire la défense du fédéralisme linguistique comme priorité politique ;
- à demander au Conseil fédéral de modifier la base légale existante afin que la défense du fédéralisme linguistique, notamment dans l'enseignement obligatoire, relève désormais des compétences fédérales et non plus cantonales.