



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 3 / 2025

L'enseignement des langues officielles : quel(s) modèle(s) d'inspiration pour la Suisse ?

Bref tour d'horizon des modèles belge et canadien.

MARLÈNE COLLETTE, Dir. iur, avocate*

Dans les Etats fédéraux bilingues ou multilingues, la place de l'enseignement du ou des différentes langues officielles a toujours été une question éminemment politique à laquelle s'ajoutent des considérations juridiques. Face à la décision des cantons de Zurich et de Saint-Gall de supprimer l'enseignement du français à l'école primaire et aux vives réactions que cela a provoqué en Suisse romande, il paraissait intéressant de regarder comment d'autres Etats, aux réalités linguistiques similaires, géraient cette question. A ce titre, le choix s'est porté sur la Belgique et le Canada permettant d'avoir ainsi deux modèles assez distinctifs potentiellement sources d'inspiration pour le système suisse.

In zweisprachigen oder mehrsprachigen, föderalistisch aufgebauten Staaten ist der Stellenwert des Unterrichts der verschiedenen Amtssprachen seit jeher eine politisch heikle Frage, zu der noch rechtliche Überlegungen hinzukommen. Angesichts der Entscheidung der Kantone Zürich und St. Gallen, den Französischunterricht in der Primarschule abzuschaffen, und der heftigen Reaktionen, die dies in der Westschweiz ausgelöst hat, erscheint es interessant zu untersuchen, wie andere Staaten mit ähnlichen sprachlichen Gegebenheiten mit dieser Frage umgehen. Hierbei sind vor allem Belgien und Kanada von Interesse, da diese beiden Länder auch über frankophone Minderheiten verfügen, aber zwei recht unterschiedliche Modelle bieten, an denen sich die Schweiz orientieren könnte.

Negli Stati bilingui o multilingui con struttura federalista, l'importanza dell'insegnamento delle diverse lingue ufficiali è da sempre una questione politicamente e giuridicamente delicata. Alla luce delle proposte dei Cantoni di Zurigo e San Gallo d'abolire l'insegnamento del francese nella scuola elementare e delle forti reazioni che ciò ha suscitato in Svizzera romanda, è interessante esaminare come altri Stati con situazioni linguistiche simili hanno affrontato la questione. Particolarmente utile in questo contesto sono gli esempi del Belgio e del Canada. Entrambi i paesi hanno delle minoranze francofone sul loro territorio. Essi hanno però adottato due modelli diversi a cui la Svizzera potrebbe ispirarsi.

Universität Freiburg
Institut für Föderalismus
Av. Beauregard 1
CH-1700 Fribourg / Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

[Website DE FR EN](#)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

* Directrice académique du Centre national de l'Institut du fédéralisme (marlene.collette@unifr.ch).

Table des matières

I. La Belgique : la volonté politique d'imposer l'enseignement d'une langue officielle comme seconde langue	3
II. Le Canada : le choix de la coopération entre l'Etat fédéral et les provinces/territoires pour l'enseignement de la seconde langue	4
III. Conclusion	6
Bibliographie	7

Par décision du 19 septembre 2025, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'Intérieur de préparer un projet de loi obligeant les cantons à continuer d'enseigner une deuxième langue nationale au niveau primaire¹. Cette décision du Conseil fédéral fait suite au tollé provoqué par le choix des cantons de Zurich et de Saint-Gall de supprimer l'enseignement du français à l'école primaire².

L'enseignement des langues en Suisse repose avant tout sur le principe de l'harmonisation de l'enseignement de base tel qu'il est prévu à l'art. 62 de la Constitution, sur la Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire (HarmoS) de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique du 14 juin 2007³ et l'art. 15 al. 3 de la Loi sur les langues⁴ qui prévoit explicitement que deux langues étrangères sont enseignées à l'école primaire. L'enseignement étant une compétence réservée aux cantons, il n'appartient pas à la Confédération d'intervenir en imposant aux cantons alémaniques l'enseignement du français comme deuxième langue étrangère. Face à ce contexte tendu relatif à l'enseignement du français dans les cantons alémaniques, il est intéressant de sortir du paysage suisse et de regarder comment d'autres pays fédéraux, ayant également plusieurs langues officielles, ont choisi d'encadrer l'apprentissage des langues dans les établissements d'enseignement.

Les réalités linguistiques en Belgique et au Canada rappellent quelque peu celle de la Suisse avec une asymétrie marquée entre une langue majoritaire et une ou plusieurs autres langues minoritaires dont le français. Pourtant, ces deux pays ont choisi des solutions différentes à une problématique de départ globalement identique : comment gérer l'enseignement des langues officielles, en particulier lorsque l'une d'entre elles est dominante, dans un Etat fédéral aux territorialités linguistiques fortement marquées ? Et la Suisse, peut-elle trouver dans ces deux modèles une source d'inspiration ?

¹ [Le Conseil fédéral demande l'élaboration d'une réglementation pour encadrer l'enseignement des langues nationales](#), 19.09.2025.

² D'autres cantons alémaniques s'interrogent également sur la suppression de l'apprentissage du français en primaire. Ainsi, le [parlement Appenzell Rhodes-Extérieures](#) a adopté en mars 2025 une motion dans ce sens. En contrepied, dans les cantons romands, plusieurs parlements comme ceux de [Neuchâtel](#), de [Vaud](#), de [Fribourg](#) et du [Jura](#), ont adopté des résolutions pour le maintien de l'enseignement du français en primaire en suisse-alémanique.

³ Art. 4 de l'[Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire](#) du 14 juin 2007. A noter que le Concordat Harmos n'a pas été ratifié par tous les cantons. Les cantons ayant adhéré à l'accord : BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZH et les cantons ayant refusé d'y adhérer : AR, GR, LU, NW, UR, TG, ZG.

⁴ [Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques](#) (Loi sur les langues, LLC) du 5.10.2007 (RS 441.1)

I. La Belgique : la volonté politique d'imposer l'enseignement d'une langue officielle comme seconde langue

Historiquement, à la création de la Belgique en 1830, le jeune Etat attache peu d'importance à l'apprentissage des langues même si quelques réformes de l'enseignement en 1831 et 1850 mettent l'accent sur la connaissance du français et de l'anglais. En 1932, deux lois imposent l'apprentissage de la seconde langue nationale à partir de la troisième année de primaire en particulier sur le territoire de l'agglomération bruxelloise⁵. En 1963, dans un contexte de tensions croissantes entre les communautés, une nouvelle loi linguistique relative à l'emploi des langues dans l'enseignement est adoptée⁶ qui définit explicitement dans son art. 9 que l'enseignement de la seconde langue sera désormais le français pour la région néerlandophone et le néerlandais pour la région francophone et l'allemand dans certains arrondissements. La seconde langue est donc pour la première fois clairement définie notamment au niveau de l'enseignement en primaire.

En 1970, la révision de la Constitution belge de 1831 conduit à la création de trois communautés (communauté flamande, française et germanophone) mais sans transfert de compétences liées à l'enseignement, celles-ci restant toujours de la compétence du gouvernement central. Il faudra attendre la loi du 15 juillet 1988 pour que la communautarisation de l'enseignement devienne effective⁷. C'est à partir de ce moment-là que la Flandre et la Wallonie adoptent une politique plus diversifiée en matière d'enseignement des langues. Au fur et à mesure des années, on assiste alors à des approches différentes au nord et au sud du pays.

Dans les années 90, les écoles primaires flamandes proposent l'apprentissage d'autres langues modernes, le français restant prioritaire, mais sans véritable obligation. En 2004, le français devient obligatoire en cinquième et sixième années. L'initiation aux langues, y compris l'anglais et l'allemand, étant aussi possible avant la cinquième année. Le renforcement de l'apprentissage des langues est un fait notable du côté flamand mais avec une priorité de moins en moins explicite pour le français⁸. Du côté wallon, une politique plus ambitieuse en matière d'enseignement des langues étrangères modernes se fait entendre haut et fort. La liberté de choix reste toutefois le principe directeur. En 1998, il est décidé que l'enseignement des langues étrangères modernes dans les écoles primaires doit comprendre au moins deux heures de cours par semaine à partir de la cinquième année. Les écoles choisissent au moins une langue : le néerlandais, l'allemand ou l'anglais. Petite révolution, à partir de 2027-2028, le néerlandais devrait être enseigné de manière obligatoire comme première langue étrangère aux écoliers wallons, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans la région

⁵ La loi du 28 juin 1932 sur l'emploi des langues en matière administrative qui détermina quatre régions linguistiques : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-capitale et la région de langue allemande et la loi du 14 juillet 1932 concernant le régime linguistique de l'enseignement primaire et l'enseignement moyen.

⁶ Loi du 30 juillet 1963 concernant le régime linguistique dans l'enseignement.

⁷ L'art. 129 §1, 2° de la Constitution belge reconnaît aux Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande la compétence de régler l'emploi des langues dans l'enseignement. Dans le reste du pays, c'est-à-dire dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dans la région de langue allemande, le législateur fédéral demeure entièrement compétent.

⁸ En Flandre, "le français a été rétrogradé à la troisième place, après l'anglais", journal LaLibre, 5.11.2021.

bruxelloise⁹. La liberté de choix pour les wallons serait ainsi supprimée, le changement se faisant principalement au détriment de l'anglais.

Cette obligation de prioriser l'enseignement des langues officielles ne va cependant pas sans contraintes matérielles et financières. Ainsi, il n'est toujours pas certain que l'apprentissage obligatoire du flamand en primaire dans les écoles wallonnes puisse voir le jour étant donné les difficultés à trouver suffisamment d'enseignants maîtrisant le néerlandais.

II. Le Canada : le choix de la coopération entre l'Etat fédéral et les provinces/territoires pour l'enseignement de la seconde langue

Au Canada, les autorités provinciales et territoriales disposent de la compétence pour légiférer en matière d'éducation¹⁰. Alors que l'art. 23 de la Charte canadienne des droits et libertés protège le droit à l'instruction dans la langue de la minorité¹¹, l'enseignement obligatoire de l'autre langue officielle (anglais ou français) à tous les élèves du Canada n'a jamais été rendu obligatoire¹².

La question de l'enseignement de la seconde langue officielle s'est surtout posée au regard du coût pour les provinces et territoires (essentiellement à majorité anglophone) de prévoir, dans leur programme d'enseignement ainsi qu'en personnel qualifié, un enseignement de la langue minoritaire française. C'est donc pour faire face à cette problématique que le gouvernement fédéral, dans un souci de soutenir le bilinguisme et le biculturalisme, a souhaité aider les gouvernements provinciaux et territoriaux dans l'apprentissage du français comme seconde langue en assumant une partie des coûts.

C'est en 1970 que les premières ententes fédérales-provinciales/territoriales pour appuyer les langues officielles dans l'enseignement font leur apparition. Dans la lignée des recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme¹³, c'est par l'entremise d'un Protocole d'entente relatif à l'enseignement de la langue seconde qu'il est désormais décidé que sera géré le financement.

Ce Protocole d'entente a été mis en œuvre la première fois en 1983¹⁴ et est le premier document d'envergure à tracer les lignes directrices d'une coopération fédérale, par l'entremise du Conseil des ministres de l'éducation (Canada), dans un domaine de compétence exclusivement du ressort des provinces et territoires. Conclu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et

⁹ [Art. 10 de la loi du 30 juillet 1963](#) (version au 12.08.2025).

¹⁰ [Loi constitutionnelle de 1867 \(R-U\)](#), 30 & 31 Victoria, ch 3, art. 93

¹¹ [Charte canadienne des droits et libertés](#) adoptée en 1982.

¹² Le français et l'anglais sont reconnus comme langues officielles du Canada par la [Loi sur les langues officielles](#) (L.R.C. (1985), ch. 31 (4^e suppl.)).

¹³ Pour en savoir plus sur la Commission royale et son influence sur le bilinguisme canadien, voir G. Laing, Celine Cooper, [Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme](#), 14 juillet 2019.

¹⁴ Voir le Protocole actuellement en vigueur : [Protocole d'entente relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde entre le gouvernement du Canada et les provinces et les territoires - 2024-2025 à 2027-2028](#).

territoriaux, ce Protocole d'entente est signé chaque quatre à cinq ans. Il fixe des paramètres de coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux dans le domaine de l'enseignement des langues officielles. En vertu des paramètres de coopération proposés, chaque province et territoire négocie une entente bilatérale avec le gouvernement fédéral de partage des coûts, adaptée à ses propres priorités. Chaque entente bilatérale s'accompagne d'un plan d'action qui décrit les initiatives que prévoient d'entreprendre les provinces et territoires¹⁵. Ainsi, une portion des frais engagés par les provinces et les territoires pour des activités de soutien et d'administration de l'enseignement du français comme seconde langue officielle, le développement de programmes, la formation et le perfectionnement des enseignants, l'appui aux élèves ou aux étudiants et toute autre dépense pour laquelle le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux se seront entendus, y compris les dépenses liées à la réalisation de projets interprovinciaux /interterritoriaux.

Par ailleurs, les accords conclus sur la base du Protocole d'entente entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires doivent également s'articuler selon la partie VII de la Loi sur les langues officielles¹⁶ qui prévoit notamment que le gouvernement fédéral, reconnaissant et prenant en compte que le français est en situation minoritaire au Canada et en Amérique du Nord en raison de l'usage prédominant de l'anglais, s'engage à protéger et à promouvoir le français notamment en ayant recours à des clauses linguistiques. Une clause linguistique peut se définir comme une mesure positive ou une mesure visant à éviter ou à atténuer un effet négatif sur les communautés de langue officielle francophone en situation minoritaire. Les institutions fédérales qui signent des accords bilatéraux sur la base du Protocole ne peuvent cependant pas imposer des clauses linguistiques qui énonceraient les obligations des provinces et territoires en matière d'enseignement des langues officielles. En effet, les institutions fédérales doivent respecter les champs de compétence des provinces et des territoires. Néanmoins, le cadre juridique de la partie VII de la loi sur les langues se veut avant tout une obligation liée au processus : les institutions fédérales devront prendre les mesures nécessaires afin de favoriser l'inclusion de clauses linguistiques dans les accords fédéraux-provinciaux-territoriaux.

A la suite du Livre blanc « Français et anglais : Vers une égalité réelle des langues officielles au Canada » de 2021¹⁷, le gouvernement fédéral canadien a décidé de moderniser la stratégie linguistique du pays afin de l'adapter à l'évolution du pays. Dans un environnement international où l'anglais devient plus que jamais prédominant, l'idée est de pouvoir offrir un réel statut d'égalité entre l'anglais et le français en prenant également le parti pris que l'apprentissage du français est une chance pour la majorité anglophone tout en renforçant le sentiment de sécurité linguistique de la minorité francophone.

¹⁵ Pour un exemple, voir l'entente bialtérale [Canada–Alberta relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde 2024-2025 à 2027-2028](#)

¹⁶ [Loi sur les langues officielles](#) (L.R.C. (1985), ch. 31 (4^e suppl.)).

¹⁷ [Français et anglais : Vers une égalité réelle des langues officielles au Canada](#), dossier complet relatif à la modernisation de la Loi sur les langes officielles.

III. Conclusion

L'art. 70 al. 3 Cst. oblige tant la Confédération que les cantons à promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques mais, rien dans le cadre juridique suisse n'impose l'enseignement d'une langue officielle comme deuxième langue étrangère. Les cantons étant souverains en matière d'enseignement, la promotion du quadrilinguisme passe donc par une politique nationale d'encouragement soutenue par la Confédération.

En son temps, le Conseiller national Didier Berberat avait déposé en 2000 une initiative parlementaire visant à compléter l'art. 70 al. 3 Cst. en prévoyant que « les cantons veillent à ce que la deuxième langue enseignée, après la langue officielle du canton ou de la région concernée, soit un des langues officielles de la Confédération »¹⁸. Le Conseil national n'avait cependant pas suivi et préféré opter pour un compromis qui s'appuie sur l'art. 4 de le Concordat HarmoS. Plus récemment, le Conseiller aux Etats de Neuchâtel, Baptiste Hurni, a renouvelé ce souhait de l'adoption d'une loi fédérale rendant obligatoire, dans tous les cantons de Suisse, l'enseignement d'une deuxième langue nationale dès l'école primaire¹⁹.

Néanmoins, s'orienter vers le modèle belge avec une obligation imposée aux cantons par la Confédération d'enseigner une seconde langue officielle à l'école conduirait principalement à une modification de la répartition des compétences en matière d'enseignement des langues entre la Confédération et les cantons. Or, le choix du constituant suisse a clairement été de souligner que c'est en premier lieu aux communes et aux cantons de promouvoir la compréhension entre les groupes linguistiques présents sur le territoire, le rôle de la Confédération étant essentiellement d'apporter un soutien complémentaire.

Pour sa part, le modèle canadien pourrait être plus inspirant pour une collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre d'un concordat, sur le modèle du Protocole d'entente, pour l'enseignement des langues officielles. La Confédération disposant déjà de la compétence d'engager des ressources économiques, il serait par conséquent envisageable qu'elle puisse renforcer ce soutien qui pourrait par exemple être désormais étroitement lié à une compensation des charges pour les cantons. Par ailleurs, un concordat intercantonal, portant sur l'encouragement et la mise en œuvre de projets favorisant l'enseignement du français dans les cantons suisse-allemaniques et auquel la Confédération pourrait adhérer, en se basant sur l'art. 48 al. 2 Cst., pourrait aussi se concevoir. La collaboration Confédération/cantons sur la base de l'art. 70 al. 3 Cst. pourrait ainsi se trouver renforcer au bénéfice de l'enseignement des langues officielles tout en préservant les compétences cantonales en la matière.

¹⁸ 00.425 Initiative parlementaire « Enseignement des langues officielles de la Confédération » déposée le 21.06.2000.

¹⁹ Voir Deux parlementaires réclament une loi pour sauver le français en Suisse alémanique, Arcinfo, 12.09.2025.

Bibliographie

BASTARACHE M., DOUCET M., *Les droits linguistiques au Canada*, 3^{ème} ed., 2014 ; SOUBLIÈRE R, TOVAR-POITRAS M., L'HOMME S., « Les modifications de fond à la loi sur les langues officielles du Canada expliquées, résumé législatif » in : *Revue de droit d'Ottawa*, n°56/2, 2025, pp. 175-210 ; VERBIST C., « Les balises juridiques de l'emploi des langues en Belgique. Enjeux et perspectives » in *Synergies Pays germanophones*, 2018, n°11, pp. 23-36 ; VON BUSEKIST A., *La Belgique. Politique des langues et construction de l'Etat de 1780 à nos jours*, Duculot, 1998 ; BSK BV-BELSER/WALDMANN B., Art. 70 in : BSK BV-Belser/Waldmann, 2^{ème} ed., 2025 ; WITTE E., «La question linguistique en Belgique dans une perspective historique» in: *revue Pouvoirs*, 2011, n°136, pp. 37-50 ; WOEHLING J., «Les concepts juridiques mis en œuvre en matière de politique linguistique» in : *Télescope*, vol. 16, n° 3, 2010, p. 22-38.