

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la validité de l'initiative populaire "Ecole 2010 : sauver l'école"

et

PROJET DE DECRET
constatant la validité de cette initiative

1 INTRODUCTION

Dans le délai légal échu le 25 janvier 2008, le comité d'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" a recueilli 15'249 signatures valables (alors que le minimum requis est de 12'000). Le Département de l'intérieur, Service des communes et des relations institutionnelles, a donc constaté son aboutissement et l'a rendu public dans la Feuille des Avis Officiels du 29 février 2008.

L'initiative législative "Ecole 2010 : sauver l'école" demande la modification, l'ajout ou l'abrogation de 66 articles de la loi scolaire du 12 juin 1984, dans le but de "proposer une alternative au modèle scolaire imposé par le département, afin de donner au peuple l'occasion de s'exprimer sur l'école qu'il souhaite vraiment".

2 PROCEDURE

A teneur de l'article 80 Cst-VD :

"Le Grand Conseil valide les initiatives. Il constate la nullité de celles qui :

- a) sont contraires au droit supérieur
- b) violent l'unité de rang, de forme ou de matière.

La décision du Grand Conseil est susceptible de recours à la Cour constitutionnelle."

Tel est l'objet du présent préavis et projet de décret.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat proposera au Grand Conseil, conformément à l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEPD) :

- soit d'approuver l'initiative et de procéder aux modifications légales demandées, lesquelles seront alors susceptibles de référendum
- soit de ne pas l'approuver et de la soumettre telle quelle au vote du peuple en l'accompagnant, le cas échéant d'une recommandation de rejet, et/ou en lui opposant un contre-projet.

Si le Grand Conseil approuve l'initiative, celle-ci devra être soumise au vote populaire dans les deux ans suivant son dépôt (Art. 82 Cst-VD), soit avant le 25 janvier 2010.

Si le Grand Conseil ne l'approuve pas, il la soumettra dans le même délai au vote populaire, avec ou sans recommandation de rejet. En revanche, s'il décide de lui opposer un contre-projet, il pourra prolonger ce délai d'un an (art. 82 Cst-VD), soit au 25 janvier 2011.

3 RECEVABILITE DE L'INITIATIVE

Le Grand Conseil doit se prononcer sur la validité de l'initiative ou constater sa nullité, si elle est contraire au droit supérieur ou viole l'unité de rang, de forme ou de matière (art. 80 Cst-VD et art. 97a LEDP). Il convient dès lors d'examiner la présente initiative sous l'angle de chacune de ces conditions.

3.1 Unité de rang

L'unité de rang est respectée lorsque l'initiative contient des propositions relevant d'une seule catégorie d'actes pour lesquels l'initiative est autorisée (art. 88 al. 4 LEDP).

En l'espèce, l'initiative a pour objectif de modifier 66 articles de la loi scolaire. Dès lors qu'elle vise à modification d'une seule loi, l'initiative respecte le principe de l'unité de rang.

3.2 Unité de forme

L'unité de forme est respectée lorsque l'initiative est déposée :

- soit sous la forme d'une proposition exclusivement conçue en termes généraux
- soit sous la forme d'une proposition exclusivement rédigée de toutes pièces (art. 88 al. 3 LEDP).

L'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" se présente sous la forme d'une proposition rédigée de toutes pièces, à savoir 66 articles de la loi scolaire nouveaux, modifiés ou abrogés. Elle respecte donc l'unité de forme.

3.3 Unité de la matière

L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 88 al. 2 LEDP).

En l'espèce, l'initiative vise à réformer la scolarité obligatoire sur un certain nombre de points. Il s'agit d'un but unique et le principe d'unité de la matière est donc respecté.

3.4 Conformité au droit supérieur

Une initiative populaire cantonale doit respecter le droit supérieur, soit ne rien contenir qui contrevienne à une norme supérieure, qu'elle soit cantonale, intercantonale, fédérale ou internationale (cf. ATF 124 I 107 consid. 5b p 118-119) respectivement, il convient qu'elle se prête à une interprétation conforme au droit supérieur. Le Tribunal fédéral impose même à l'autorité appelée à statuer sur la validité d'une initiative d'en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 125/227 consid. 4a p 231/232 et références citées).

Compte tenu de la jurisprudence rappelée ci-dessus, la validité de l'initiative doit être appréciée en fonction du droit en vigueur. On ne saurait donc déclarer une initiative totalement ou partiellement invalide au motif que certaines de ses dispositions seraient contraires à des actes législatifs qui ne sont pas encore formellement en vigueur. Inversement toutefois, on ne saurait faire grief aux initiants d'avoir anticipé des projets législatifs ou conventionnels dont le contenu est d'ores et déjà déterminé et définitif, quoique pas encore formellement en vigueur, et déclarer une initiative totalement ou partiellement invalide en raison de sa non-conformité à des dispositions formellement encore en vigueur, mais appelées à disparaître prochainement.

Il résulte de ce qui précède que lorsque l'initiative est traitée dans une période de transition entre deux régimes de droit supérieur, l'autorité appelée à statuer sur la validité de l'initiative examinera si celle-ci peut être déclarée conforme au droit actuel ou au droit futur déjà déterminé de manière définitive (procédure parlementaire terminée). L'invalidité (totale ou partielle) de l'initiative ne sera prononcée que si elle découle tant du droit actuel que du droit futur déterminé de manière définitive.

3.4.1 Conformité au Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire, à l'Accord

intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Accord HarmoS) et à la Convention scolaire romande

En Suisse, la responsabilité première de la formation, tout particulièrement pour la scolarité obligatoire, incombe aux cantons. Ceux-ci collaborent toutefois dans un certain nombre de domaines. Grâce au Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire, l'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux au niveau suisse est devenue effective dans les domaines suivants : l'âge d'entrée à l'école obligatoire, la durée de l'école obligatoire, la durée de la scolarité jusqu'à la maturité ainsi que, après une modification de la Constitution fédérale, la date du début de l'année scolaire. Tous les cantons romands ont adhéré au Concordat et ont adapté leur législation aux clauses obligatoires de celui-ci.

La loi scolaire, dans sa formulation actuelle comme dans celle proposée par l'initiative, adopte une terminologie qui correspond à la situation actuelle d'une majorité de cantons romands (2 années d'école enfantine suivies de 6 années d'école primaire et de 3 années d'école secondaire I). Sur ce point, l'initiative est donc conforme au droit supérieur en vigueur (Concordat du 29 octobre 1970). En revanche, l'initiative prévoit la suppression du caractère facultatif de l'école enfantine (art. 17 LS) et par conséquent le début de l'école obligatoire à 4 ans révolus au 30 juin. Cette disposition est contraire au Concordat intercantonal du 29 octobre 1970.

Toutefois, suite à l'acceptation des nouveaux articles constitutionnels sur la formation par le peuple suisse, la CDIP et la CIIP ont adopté respectivement le nouvel Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Accord HarmoS) et la Convention scolaire romande qui visent à intensifier l'harmonisation scolaire, tout particulièrement en ce qui concerne la scolarité obligatoire. Par décrets du 22 avril 2008, le Grand Conseil a autorisé le Conseil d'Etat à ratifier ces deux accords, qui impliqueront une adaptation de la loi scolaire (LS) et de son règlement d'application (RLS). En particulier, ces dispositions imposeront, comme le prévoit l'initiative, une scolarisation dès l'âge de 4 ans révolus (art. 5 Accord HarmoS).

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, on ne saurait dès lors déclarer l'initiative totalement ou partiellement invalide du seul fait qu'elle dispose, en contradiction avec l'Accord intercantonal du 29 octobre 1970, que la scolarité obligatoire commence à l'âge de 4 ans révolus.

Toutefois, il y a lieu d'attirer l'attention du Grand Conseil sur le fait que dès l'entrée en vigueur de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Accord HarmoS) et de la Convention scolaire romande, diverses autres dispositions de l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" ne répondront plus aux exigences de l'harmonisation romande et suisse.

Tel sera en particulier le cas des dispositions relatives à la responsabilité des plans d'études et des moyens d'enseignement : alors que l'Accord HarmoS impose une coordination dans ce domaine, l'initiative maintient une responsabilité entière du canton (art. 52 LS), sans référence à une coordination romande. D'autres dispositions de l'initiative, à l'instar des dispositions correspondantes de la loi scolaire en vigueur, s'avèreront contraires au droit intercantonal ; il en ira notamment ainsi de dispositions relatives à la date de référence (cf. art. 5 al. 1 LS et 5 Accord HarmoS).

Dans les commentaires qui accompagnent leur projet, les initiants expriment leur souci de mise en conformité de l'école vaudoise avec le dispositif prévu par HarmoS. On peut donc légitimement imaginer qu'ils acceptent par conséquent les contraintes qui découleront de son entrée en vigueur.

Il en résulte que l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école", sous réserve des indications formulées ci-dessus, ne contrevient pas formellement au droit intercantonal, dans la mesure où celui-ci est en cours de changement et n'est pas encore formellement entré en vigueur, ce qui signifie que des modifications légales pourront ou devront de toute manière intervenir en fonction des décisions prises par le Grand Conseil à son égard.

3.4.2 Conformité à l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études

L'initiative propose de modifier l'article 74 LS, notamment en imposant que les cours des degrés 7, 8 et 9 des classes de voie secondaire de baccalauréat sont assurés par des maîtres porteurs d'une maîtrise universitaire, hormis les branches artistiques, créatrices et sportives. Cette disposition, qui correspond dans une large mesure à la situation existante, pourrait cependant, dans certaines situations, s'avérer contraire à l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études du 18 février 1993. Aux termes de cette convention (art. 8 al. 2), les cantons parties à l'accord garantissent en effet aux titulaires d'un titre reconnu le même droit d'accès aux professions réglementées sur le plan cantonal que celui de leurs propres ressortissantes et ressortissants au bénéfice d'un diplôme de fin d'études correspondant. Sur ce point, le Règlement de la CDIP concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants du degré secondaire I du 26 août 1999 a été modifié le 28 octobre 2005 et n'impose désormais plus nécessairement que les titulaires d'un tel titre soient porteurs d'une maîtrise universitaire. Il est dès lors possible que, si le texte de l'initiative était appliqué de manière stricte en 7^{ème} et 8^{ème} VSB (la 9^{ème} VSB pouvant être assimilée à l'école de maturité au sens du droit intercantonal), il puisse entrer en contradiction avec les dispositions précitées. Il convient donc de faire une réserve sur ce point et de considérer que l'initiative se borne à prévoir un principe qui devra être concrétisé et, le cas échéant, adapté dans certaines situations particulières.

3.4.3 Conformité à la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) et à l'Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée

En application de l'article 20 al. 1 et 2 LHand, "les cantons veillent à ce que les enfants et les adolescents handicapés bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques. Ils encouragent l'intégration des enfants et adolescents handicapés dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant ou de l'adolescent handicapé".

De plus, l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, adopté par la CDIP le 25 octobre 2007 et actuellement en procédure de ratification dans les différents cantons, dispose à son article 1 que les cantons concordataires "promouvent l'intégration dans l'école ordinaire des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers".

Dans la mesure où l'initiative prévoit des conditions strictes de promotion (art. 9) ainsi que des classes régionales d'encadrement (art 43b), elle pourrait s'avérer contraire au droit supérieur mentionné ci-dessus. Il conviendra donc de l'interpréter en ce sens qu'elle ne doit pas empêcher l'intégration des enfants et adolescents en situation de handicap dans l'école régulière (art. 20 LHand). Il faut cependant être conscient que les dispositions de l'initiative sont susceptibles de mettre en péril la ratification par le Canton de Vaud de l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

3.4.4 Conformité à la Constitution vaudoise

Il y a également lieu d'examiner si l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" est conforme à la Constitution vaudoise du 14 avril 2003. Les articles 35 (Education et enseignement), 45 (Enseignement public), 46 (Enseignement de base) concernent plus particulièrement l'enseignement dispensé aux élèves en âge de fréquenter l'école obligatoire.

En l'espèce, l'initiative ne contrevient à aucun de ces articles.

3.4.5 Conformité au Règlement de la CDIP concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale du 12 juin 2003

Aux art. 37 et 38 de leur projet, les initiants reprennent, dans leurs propositions, certaines formulations de la loi scolaire qui devraient être modifiées en vertu des changements intervenus dans d'autres lois. Il en est ainsi de la loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS) du 17 septembre 1985, dont l'art. 4 a été modifié le 6 novembre 2007 : pour tenir compte de la nouvelle terminologie utilisée sur le plan intercantonal (Règlement de la CDIP concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale du 12 juin 2003), les écoles de diplôme sont devenues les "écoles de culture générale et de commerce".

On ne saurait toutefois faire grief aux initiants d'utiliser une formulation qui n'a pas encore été ajustée dans l'actuelle loi scolaire.

4 EXECUTABILITE

L'initiative doit encore être réalisable, c'est-à-dire qu'elle doit pouvoir être exécutée concrètement en cas d'acceptation par le peuple (Auer/Malinveni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, Berne 2000).

Les initiants proposent de modifier l'art. 9a LS concernant les épreuves cantonales de référence, par l'ajout d'un al. 5 qui précise : "Le département se porte garant de la confidentialité des énoncés jusqu'au jour de l'épreuve". Ils ajoutent que l'épreuve est passée la même demi-journée, simultanément dans l'ensemble du canton.

Les épreuves cantonales sont passées par des milliers d'élèves simultanément dans environ 70 établissements scolaires. Le seul moyen de garantir effectivement la confidentialité des énoncés consisterait à distribuer les épreuves sous plis fermé aux directeurs, avec ordre de les ouvrir le jour même de leur passation, ce qui s'avère possible en l'état actuel. Le but de confidentialité souhaité serait donc atteint au moyen d'une délégation de compétence du département aux directions des établissements.

A cette seule réserve, dont la portée peut être réglée dans le cadre du règlement d'application de la loi scolaire, les propositions figurant dans l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" peuvent être considérées comme exécutables.

5 CONCLUSION

Le Conseil d'Etat constate que l'initiative soulève nombre de difficultés du point de vue de sa validité. Toutefois, vu la jurisprudence citée sous ch. 3.4 ci-dessus, il propose au Grand Conseil d'en constater la validité.

Le Grand Conseil doit cependant être conscient du fait qu'en cas d'acceptation de l'initiative par le peuple, certaines dispositions de celle-ci devront être modifiées.

Compte tenu des modifications rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de l'Accord HarmoS et de la Convention scolaire romande, et considérant d'autre part les importantes réserves relevées ci-dessus, le Conseil d'Etat annonce d'ores et déjà qu'il proposera au Grand Conseil d'opposer un contre-projet à cette initiative.

Dans l'immédiat toutefois, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- 1) de prendre acte du présent préavis sur la validité de l'initiative populaire "Ecole 2010 : sauver l'école" ;
- 2) d'adopter le projet de décret ci-après constatant la validité de cette initiative.

PROJET DE DÉCRET

constatant la validité de l'initiative populaire cantonale "Ecole 2010 : sauver l'école"

du 25 juin 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 80, alinéa 1, de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu l'article 97a de la loi sur l'exercice des droits politiques

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud

décète

Art. 1

¹ La validité de l'initiative populaire cantonale "Ecole 2010 : sauver l'école" est constatée.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 juin 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean