

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur l'introduction de l'article 63a dans la
Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

et

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'initiative constitutionnelle parlementaire Cesla Amarelle et consorts "Ecole à journée continue" demandant
l'introduction d'un nouvel article 63a dans la Constitution vaudoise au sujet de l'accueil parascolaire des écoliers

1 L'INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE PARLEMENTAIRE "L'ÉCOLE À JOURNÉE CONTINUE"

1.1 Rappel de l'initiative

Lors de la séance du Grand Conseil du 31 mars 2009, les députés Cesla Amarelle et consorts (21 signatures) ont déposé un projet d'initiative parlementaire constitutionnelle qui a la teneur suivante :

"Conformément aux articles 127 ss LGC, les initiants souhaitent introduire, dans la Constitution vaudoise, un nouvel article dont le libellé est le suivant :

Article 63a (nouveau) : Ecole à journée continue

1. En collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, les communes organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire.
2. L'accueil peut être confié à des organismes privés.
3. Les conditions de l'accueil parascolaire sont fixées par les communes.
4. Les parents participent au financement de l'accueil parascolaire."

Dans sa séance du 21 avril 2009, le Grand Conseil a décidé, par 99 voix contre 16 et 11 absentes, de prendre en considération cette initiative constitutionnelle. En outre, par 85 voix contre 10 et 35 absentes, il l'a renvoyée directement au Conseil d'Etat.

1.2 Bref exposé du contexte

Il faut souligner que le contenu de cette initiative parlementaire est exactement le même que celui de l'initiative populaire lancée par un comité émanant du Mouvement libéral radical (ci-après : l'initiative libérale radicale). Après avoir subi l'examen préliminaire prévu à l'article 90 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP), cette initiative populaire a été publiée dans la Feuille des avis officiels le 27 mars 2009, avec un délai au 27 juillet pour la récolte des signatures.

Le texte de l'initiative parlementaire peut donc être examiné en se fondant notamment sur l'analyse circonstanciée que le Département de l'intérieur, par l'intermédiaire du Service des communes et des relations institutionnelles (SeCRI) et du Service juridique et législatif (SJL), a rendue en vertu de l'article 90 alinéa 2 LEDP au sujet du projet d'initiative libérale radicale.

2 TRAITEMENT DE L'INITIATIVE

2.1 Cadre constitutionnel et légal

De rang constitutionnel, l'initiative de Cesla Amarelle et consorts propose une révision partielle de la Constitution vaudoise au sens de l'article 174 Cst-VD ; elle a été déposée par des membres du Grand conseil agissant selon les droits qui leur sont accordés par les articles 101 et 111 Cst-VD. Elle est effectivement soumise, comme l'indiquent les initiants, à la procédure définie dans la loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil (LGC), plus spécifiquement aux articles 127 et suivants LGC.

En l'occurrence, le Grand Conseil a renoncé à l'examen préalable d'une commission sur la prise en considération du projet, comme le lui permet l'article 128, alinéa 2 in fine LGC. Dans le même temps, il a également décidé du renvoi du projet directement au Conseil d'Etat pour préavis, choisissant ainsi l'une des voies offertes par l'article 131 LGC et renonçant du même coup à mettre en oeuvre la procédure de l'article 133 LGC (charger une commission de rédiger un projet de décret, avec possibilité pour celle-ci d'amender le texte du projet proposé).

Conformément à l'article 132 LGC, le Grand Conseil doit maintenant se prononcer formellement sur le principe de l'innovation envisagée. S'il le refuse, la procédure est stoppée. S'il l'admet, il choisit entre le texte de l'initiative et celui de l'éventuel contre-projet du Conseil d'Etat. Le choix du Grand Conseil vaut entrée en matière sur le projet retenu.

Une fois le décret adopté par le Grand Conseil, la modification constitutionnelle devra être soumise au vote du corps électoral dans le cadre du référendum obligatoire prévu à l'article 83, alinéa 1er, let. a Cst-VD.

2.2 Analyse du Conseil d'Etat

Il convient de relever, en premier lieu, que l'organe législatif doit d'office prendre en compte les exigences qui s'imposent lors de l'élaboration et l'adoption de toutes dispositions constitutionnelles ou légales, en particulier celles de la conformité au droit supérieur ou, dans une mesure qui vaut surtout pour les textes constitutionnels, de l'unité de la matière.

En l'espèce, le Conseil d'Etat partage d'emblée l'analyse qui résulte tant des débats parlementaires relatifs à la prise en considération de l'initiative que de l'examen préalable effectuée par le DINT et les services selon l'article 90, alinéa 2 LEDP pour l'initiative libérale radicale (voir supra chiffre 1.2). Concernant plus spécifiquement les questions relatives à l'opportunité d'introduire cette nouvelle disposition et au respect du droit supérieur, le gouvernement fait part de son appréciation dans le cadre de l'analyse qui suit.

L'initiative constitutionnelle parlementaire a été déposée avec le commentaire suivant :

"L'inscription de l'école à journée continue répond à une évolution de la société largement ressentie. En effet, 71% des femmes ayant des enfants de 0-15 ans travaillent, dont 30% à plein temps, le nombre de familles monoparentales a explosé (+270% en 30 ans), 40% des enfants entre 7 et 14 ans restent sans surveillance. Il importe d'aider les hommes et femmes souhaitant ou devant travailler en offrant aux couples des conditions-cadres qui permettent à la fois d'accéder et conserver un emploi tout en fondant une famille. La mise en place de l'école à journée continue répond à cette évolution. Dans la mesure où le texte de cette initiative est adopté en votation populaire, il s'agira d'inscrire l'accueil parascolaire dans une loi d'application dans le respect du droit fédéral."

Le Conseil d'Etat approuve cette prise en compte de l'évolution de la société et il est convaincu de la nécessité d'offrir aux familles un accueil parascolaire des écoliers jusqu'à la fin de l'école obligatoire. Il souligne l'importance que cet accueil soit organisé dans les locaux scolaires fréquentés par les écoliers ou à proximité immédiate, afin de ne pas devoir organiser des transports supplémentaires des élèves. En effet, cela représenterait pour les écoliers une surcharge néfaste à leur disponibilité et leur concentration pour le travail scolaire. Il n'est donc pas imaginable que les élèves soient transportés à plusieurs reprises dans la journée pour se rendre à l'accueil parascolaire avant l'école, puis aller à l'école, puis se déplacer encore pour l'accueil parascolaire de midi et ainsi de suite.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat partage l'avis selon lequel cet article 63a nécessitera des dispositions légales d'application qui devront tenir compte des exigences formulées dans l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE). En effet, cette ordonnance soumet l'accueil parascolaire au régime d'autorisation et de surveillance pour l'accueil à la journée d'enfants jusqu'à 12 ans (art. 13, al.1,let.b OPEE).

Ainsi, pour l'accueil parascolaire des écoliers de moins de 12 ans, les conditions de cet accueil pourront être fixées par les communes (selon l'alinéa 3 de l'article nouveau 63a) dans le respect de l'OPEE. A cet égard, il sera nécessaire d'assurer une certaine cohérence sur l'ensemble du canton. L'autorité cantonale chargée d'exécuter l'OPEE conformément à l'article 6, alinéa 2 de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) veillera à cette cohérence et apportera son aide aux communes pour la définition des conditions aboutissant aux autorisations qu'elles délivrent pour l'accueil des élèves jusqu'à 12 ans.

Par contre, l'accueil parascolaire des écoliers de plus de 12 ans n'entre pas dans le champ d'application de l'OPEE ni de l'actuelle LAJE. Il ne paraît donc pas nécessaire que les futures dispositions légales de mise en oeuvre de cet article constitutionnel introduisent un régime d'autorisation et de surveillance pour cette tranche d'âge. Seront bien évidemment

réservées les dispositions en matière de sécurité et d'hygiène, ainsi que celles relatives aux denrées alimentaires.

Enfin, l'article 63a nouveau concerne un domaine traité également par l'article 63 Cst-Vd, à savoir l'accueil parascolaire pour les écoliers de moins de 12 ans. Les dispositions légales de mise en oeuvre de l'article 63a nouveau devront en préciser l'articulation avec l'article 63. Il y aura probablement lieu d'examiner quelles modifications cela nécessitera pour la LAJE et la loi scolaire du 12 juin 1984 (LS). Ce dernier aspect pourra peut-être, selon les calendriers, être intégré à la préparation de la future loi scolaire qui sera élaborée en application de l'accord intercantonal HARMOS (article 6, al.2).

2.3 Préavis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat approuve donc cette initiative parlementaire et propose au Grand Conseil de soumettre la modification constitutionnelle qui en résulte en votation populaire sans contre-projet.

Il souhaite que le Grand Conseil puisse le plus rapidement possible examiner et adopter le projet de décret convoquant les électeurs, afin que la votation populaire puisse avoir lieu encore en 2009.

3 CONSEQUENCES

3.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La mise en oeuvre de l'article 63a nouveau Cst-VD nécessitera des dispositions légales d'application, en particulier en ce qui concerne l'articulation avec l'OPEE, la LAJE et la loi scolaire (actuelle ou future), ainsi qu'avec l'article 63 Cst-VD.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'article 63a nouveau Cst-VD fait obligation aux communes, en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, d'organiser un accueil parascolaire pour toute la durée de la scolarité obligatoire. Il étend donc la mission fixée à l'article 63 Cst-VD, puisqu'il intègre l'accueil parascolaire des écoliers de plus de 12 ans jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire.

Même si l'article 63a nouveau Cst-VD confie cette mission prioritairement aux communes, l'Etat sera certainement appelé à augmenter sa participation financière à l'accomplissement de cette mission constitutionnelle.

L'exposé des motifs qui accompagnera le projet de loi d'application devra préciser les conséquences financières pour l'Etat et les communes. Il s'agira également de coordonner ces engagements financiers avec ceux déjà institués par la LAJE dans le cadre du financement de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants.

En soi, le projet de décret convoquant les électeurs pour se prononcer sur cette initiative n'a pas d'autres conséquences que les frais usuels d'une telle votation populaire.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc

Néant

3.4 Personnel

Néant

3.5 Communes

Comme indiqué ci-dessus (supra chiffre 3.2), la mise en oeuvre de cette disposition constitutionnelle nouvelle aura d'importantes conséquences pour les communes, en terme de responsabilités, de compétences et d'engagements financiers. Ces conséquences devront être précisées dans l'exposé des motifs de la loi qui sera proposée pour mettre en oeuvre cette nouvelle disposition.

3.6 Environnement, développement et consommation d'énergie

Néant

3.7 Programme de législature (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Dès lors que l'article 63a nouveau Cst-VD étend les missions fixées dans l'article 63 Cst-VD, l'action No 1 du programme de législature 2007 - 2012 (conciliation entre la vie familiale et l'activité professionnelle et développement de la mise en oeuvre de la LAJE) en sera renforcée.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité)

Néant

3.9 Constitution (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Ajout de l'article 63a nouveau Cst-VD dont la mise en oeuvre devra être coordonnée avec celle de l'article 63 alinéa 2.

3.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant

3.11 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant

3.12 Simplifications administratives

Néant

3.13 Autres

Néant

4 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

- d'adopter le projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour se prononcer sur l'introduction de l'article 63a dans la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003.

Texte actuel

Projet

PROJET DE DÉCRET

Ordonnant la convocation des électeurs aux fins de se prononcer sur l'introduction de l'article 63a dans la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

du 3 juin 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu les articles 83, 101, 111 et 174 de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003,
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Article premier

¹ Les électeurs seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

Acceptez-vous l'introduction de l'article 63a dans la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Ecole à journée continue)

Art. 63a (nouveau) : Ecole à journée continue

¹En collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, les communes organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire.

²L'accueil peut être confié à des organismes privés.

³Les conditions de l'accueil parascolaire sont fixées par les communes.

⁴Les parents participent au financement de l'accueil parascolaire.

Art. 2

¹ Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil.

Texte actuel

Projet

Art. 3

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 3 juin 2009.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean