

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**d'application de l'Accord intercantonal du 18 février 1993
sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (A-RDFE)****1. PRÉAMBULE**

La commission s'est réunie le mardi 28 novembre 2023 à la salle du Bicentenaire, Pl. du Château 6 à Lausanne, pour examiner l'objet cité en titre. Elle était composée de Mmes les Députées et MM. les Députés Yann Glayre (président et rapporteur), Claire Attinger Doepper, Mathieu Balsiger, Laurence Bassin, Romain Belotti, Aurélien Demaurex, Eliane Desarzens, Claude Nicole Grin, Yannick Maury, Charles Monod, Yves Paccaud, Chantal Weidmann Yenny, Cédric Weissert, Regula Zellweger, Pierre Zwahlen.

Excusée : Mme Cendrine Cachemaille (remplacé par C. Attinger Doepper)

Frédéric Borloz, chef du Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DFE) a participé à la séance, accompagné de M. Carlos Vazquez, directeur général adjoint et directeur des affaires juridiques au sein de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO).

M. Yvan Cornu, secrétaire de commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction du présent rapport, ce dont nous le remercions.

1. INTRODUCTION

Le président explique qu'en avril 2016, la Commission thématique des affaires extérieures (CTAE) avait examiné des modifications de cet accord intercantonal. Il relève que la commission parlait déjà de la « liste noire » des enseignant·es à qui le droit d'enseigner était retiré. Le sujet est sensible et la mise en œuvre de l'art. 12 bis de cet accord intercantonal (« liste intercantonale des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner ») nécessite une base légale cantonale qui est présentée sous la forme du présent décret. Le Canton de Vaud est apparemment le dernier à mettre en place un tel dispositif, ce qui a ainsi permis au Conseil d'Etat de s'inspirer d'autres cantons. À la suite de la mise en consultation du projet, le Conseil d'Etat a effectué certaines modifications dont il expliquera ci-après la portée.

2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le conseiller d'Etat indique à son tour que ce thème est complexe et qu'il a été âprement discuté. Dans le milieu de l'enseignement, certaines personnes craignaient que la mise en place d'une « liste noire » conduise à des abus. L'objectif est évidemment de maintenir le droit au corps enseignant d'enseigner, mais pour des cas spéciaux, prévus dans le décret, de pouvoir l'empêcher. L'accord sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (A-RDFE) prévoyait un échange de données, mais pas formellement la possibilité de prononcer une interdiction. Dès lors, plusieurs options ont été envisagées, en particulier l'instauration d'une décision administrative permettant un retrait de l'autorisation d'enseigner ou un système d'interdiction. Finalement, la deuxième option – l'interdiction – a été privilégiée et sera appliquée par voie de décret.

À la suite du processus de consultation, un accord a été trouvé avec les partenaires sociaux. Le conseiller d'Etat confirme que le Canton de Vaud est le dernier à proposer cette législation qui permet de protéger les élèves dans certains cas. Le décret aboutira à la communication des interdictions d'enseigner à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) qui tient la liste des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner (art. 12bis, A-RDFE)

Le département présente les évolutions principales effectuées après la mise en consultation du projet de décret :

- Afin d’appliquer la logique de protection des enfants quelque soient les modalités de scolarisation, le département en charge de la formation (DEF) a élargi le champ des personnes concernées par ce décret en introduisant les enseignant-es en lien avec les institutions relevant de la Direction générale de l’enfance et de la jeunesse (DGEJ), ainsi que celles et ceux engagés par les parents dans le cadre de l’enseignement à domicile.
- Par ailleurs les motifs et conditions de l’interdiction d’enseigner ont été légèrement amendés afin que les décisions soient prises de manière transparente et équitable (éviter l’arbitraire). Il a également été introduit une commission de préavis afin d’apporter un regard le plus large possible et d’objectiver au maximum les décisions prises.
- Finalement, la liste cantonale, qui avait été préalablement proposée, a été abandonnée, car elle aurait fait doublon avec la liste intercantonale de la CDIP.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L’EMPD

Pouvoir de décision du chef de département

Un commissaire trouve que le projet de décret présente un dispositif très pyramidal. En effet, c’est le chef du département en charge de la formation qui est seul compétent pour l’ouverture et la fermeture des procédures d’interdiction. Pour le commissaire, cela signifie que pour signaler des faits, il faut franchir de nombreux échelons (doyens, direction d’établissement, service cantonal, etc.). Cela peut rendre une réaction institutionnelle extrêmement difficile lorsqu’il faut remonter jusqu’au chef de département.

Il apparaît important que le système soit réactif, c’est pourquoi le commissaire estime que la procédure devrait pouvoir s’ouvrir à un niveau plus bas. De plus, le commissaire craint qu’une conseillère ou un conseiller d’État, face à son électorat, fasse preuve de retenue au moment de prononcer une décision lourde de conséquence.

Le conseiller d’État explique que dans la pratique, si des cas graves sont dénoncés, ils remontent immédiatement jusqu’à lui. Aujourd’hui déjà, dans l’application de différentes lois ou règlements, il est de son devoir, en tant que chef de département, de prononcer régulièrement divers types d’interdictions, de prendre ses responsabilités, de savoir dire non à des demandes et de faire face à la pression. Pour ce faire, il est assisté d’un service juridique et de responsables de services.

Le département précise que les dispositifs équivalents dans les autres cantons relèvent aussi de la compétence des cheffes et chefs des départements concernés, notamment à Berne et à Fribourg. À Neuchâtel, c’est le Conseil d’État in corpore qui se prononce par rapport aux décisions d’interdiction. Par parallélisme, le département de la formation s’est également inspiré de dispositifs internes au Canton de Vaud, notamment la compétence décisionnelle de la cheffe du département de la santé, sur préavis du Conseil de santé, de retirer une autorisation de pratiquer.

Commission de préavis

Au contraire, un autre commissaire trouve que le dispositif proposé protège contre l’arbitraire et les abus. Il salue le fait que le Conseil d’État ait pris en compte les remarques des partis politiques et associations dans le cadre de la consultation, en particulier celle des Vert-es sur la création d’une commission chargée d’émettre des préavis de décisions d’interdiction à l’attention du chef de département. Ce préavis est particulièrement important s’agissant d’une décision à l’échelon intercantonal dont la durée peut être indéterminée.

Suspension temporaire

A une commissaire qui demande si, au moment d’une suspicion ou lors de l’ouverture d’une procédure, la personne est automatiquement suspendue en attendant la décision finale, il est répondu par le département que la décision d’interdiction d’enseigner intervient au stade ultime. Au préalable, d’autres décisions sont déjà prises, comme le licenciement avec effet immédiat. En effet, dès que des faits suffisamment tangibles montrent que la personne peut mettre en danger les élèves, elle va être mise à l’écart et licenciée. L’objectif est ensuite que la procédure soit la plus rapide possible dans le respect des droits de la personne concernée.

Scolarisation à domicile

Le conseiller d'État confirme que le personnel enseignant engagé par les parents pour la scolarisation à domicile a effectivement été ajouté au champ d'application du dispositif proposé. Le département précise que lorsque le décret a été mis en consultation, la révision de la Loi sur l'enseignement privé (LEPr), qui comprend un volet sur la scolarisation à domicile, a également été mise en consultation, ce qui permet aux deux textes d'être en cohérence. Le présent décret donne la possibilité aux parents de s'assurer que l'enseignant·e qui intervient à domicile ne se trouve pas sur la liste de la CDIP, ou de signaler au département des suspicions sur le comportement. Les parents sont informés si une procédure est ouverte. La LEPr a aussi pris en compte l'introduction de la possibilité d'interdiction d'enseigner et a posé un certain nombre de critères concernant la compétence et le profil attendu pour les enseignant·es qui exercent à domicile.

Champ d'application : Devoirs à domicile

En complément à cette question, un commissaire demande si les personnes qui donnent régulièrement des appuis aux devoirs à domicile entrent dans le champ d'application de ce dispositif d'interdiction d'enseigner. Il lui est répondu que ce décret vise toute personne engagée ou mandatée par les parents en qualité d'enseignant·e. En revanche, les personnes qui ne donnent que des devoirs surveillés à la maison ne sont pas concernées par ce dispositif. Les interventions ponctuelles peuvent faire craindre un risque pour la sécurité de l'enfant, mais il existe tout de même l'extrait spécial du casier judiciaire qui permet déjà de se renseigner sur la personne.

Future loi sur le personnel enseignant

Finalement une commissaire relève que les dispositions du présent décret pourraient intégrer une future loi sur le personnel enseignant dont on parle depuis des années. À ce sujet, le conseiller d'État répond simplement qu'il a la volonté de mettre en place une loi sur le personnel enseignant assez rapidement dès que les gros dossiers actuels portés par le DEF seront traités.

4. DISCUSSIONS SUR LE PROJET DE DÉCRET, AMENDEMENTS ET VOTES DE LA COMMISSION

Les commentaires par article du chapitre 3 de l'EMPD sont examinés parallèlement au vote du décret article par article.

Art. 1 Objet

L'art. 1 est adopté à l'unanimité.

Art. 2 Champ d'application

La référence au contrat de mandat se justifie parce que certains enseignant·es peuvent être mandaté·es par les parents dans le cadre de la scolarisation à domicile. Il est d'ailleurs précisé qu'à l'alinéa 1, lettre f, il s'agit des parents qui peuvent signaler un manquement ou une insuffisance constatée de la part d'une personne prodiguant un enseignement à domicile. Ces parents peuvent aussi consulter la liste intercantonale tenue par la CDIP.

L'art. 2 est adopté à l'unanimité.

Art. 3 Compétence et interdiction d'enseigner

L'art. 3 est adopté à l'unanimité.

Art. 4 Commission de préavis d'interdiction d'enseigner

Représentation des parents d'élèves au sein de la commission

Un commissaire s'interroge sur la possibilité d'associer une représentation des parents d'élèves au sein de la commission, à travers une association de parents d'élèves ou éventuellement d'une association de parents qui enseignent à domicile. Le département indique que le nombre minimal de membres est défini à l'alinéa 2 de cet article. Compte tenu de la gravité de la décision prise, il est proposé d'avoir recours à des expert·es de chaque domaine dans le but de permettre un regard multiple. Pour l'instant, le recours à l'expertise des parents d'élèves n'a pas été envisagé dans la manière d'appréhender une telle décision d'interdiction basée sur des manquements ou des insuffisances décrites à l'article 3.

Le conseiller d'État précise qu'après l'instruction du dossier, la commission va préavis sur la base d'éléments probants.

L'art. 4 est adopté à l'unanimité.

Art. 5 Procédure

Compétence pour l'ouverture de la procédure

Un commissaire revient sur la question de l'ouverture de la procédure. Il pense que la procédure devrait pouvoir être ouverte à un échelon inférieur tout en respectant la compétence décisionnelle du chef de département. Par conséquent, il propose que la compétence pour l'ouverture d'une procédure soit attribuée à la cheffe ou au chef du service.

Le conseiller d'Etat explique les strates hiérarchiques. Un·e enseignant·e est engagé·e par un contrat signé respectivement par le directeur ou la directrice de la DGEO ou de la DGEP, c'est-à-dire la ou le chef·e du service concerné. Cela représente environ 7'000 contrats par année. Dans le cas de l'ouverture d'une procédure d'interdiction, l'intervention d'une autorité supérieure, soit le chef de département, est justifiée.

Il est alors demandé si la compétence de signer ces contrats de travail ne pourrait pas être déléguée aux directrices et directeurs d'établissements, en tant qu'autorité d'engagement. Le conseiller d'État confie qu'une réflexion est en cours sur une définition différente des autorités d'engagement au sein de son département.

Une commissaire fait remarquer que si l'établissement était l'autorité d'engagement, alors la direction pourrait être l'autorité de recours en cas de licenciement.

Selon le département, il convient de laisser la compétence au chef de département d'ouvrir une procédure sur un cas qui lui semble digne d'intérêt. L'amendement proposé lui retirerait cette possibilité, dans le cas où un·e chef·fe de service renoncerait à ouvrir une procédure. Il convient de maintenir un parallélisme des formes entre l'ouverture de la procédure et la décision.

Sur la base de la phrase suivante, mentionnée dans le commentaire de l'article 3, « les décisions d'interdiction ne s'appliquent ainsi nullement à toutes les situations de licenciements qui concerneraient une inadéquation à un poste en particulier », une commissaire relève que le licenciement prononcé par la directrice ou le directeur (DGEO, DGEP) est en principe préalable à l'ouverture de la procédure d'interdiction d'enseigner. De plus, suivant les cas, la personne qui prend les décisions peut être confrontée à l'attention médiatique. La commissaire estime qu'une cheffe ou un chef de service ne devrait pas porter cette responsabilité, c'est pourquoi elle refuse l'amendement proposé.

Le conseiller d'État craint que l'amendement contribue à compliquer, voire retarder, la procédure. Il précise qu'un licenciement ne mène pas forcément à une interdiction d'enseigner. À l'inverse, une procédure d'interdiction pourrait exceptionnellement être ouverte sans licenciement préalable. Il est rappelé qu'il est possible de faire recours contre une décision d'interdiction auprès du Tribunal Cantonal (article 9 du décret).

Vote sur l'amendement suivant :

« ¹ ~~Le chef de département~~ Le chef du service ouvre la procédure et charge la commission de procéder à l'instruction du dossier, dès qu'il a connaissance de faits susceptibles de justifier le prononcé d'une interdiction d'enseigner. Il en informe la personne concernée. »

L'amendement est refusé par 14 voix contre et 1 voix pour.

Définition du terme « toute autorité » mentionné à l'alinéa 3

Le département précise qu'il s'agit en premier lieu des employeurs et des mandants (voir art. 2). La DGEO, la DGEP et la DGEJ peuvent également être amenées à faire des constats en qualité d'autorité de surveillance. Ce terme vise à élargir les entités qui peuvent faire des constats dans le cadre de leur mission.

L'art. 5 est adopté à l'unanimité.

Art. 6 Conséquences de l'interdiction d'enseigner

L'art. 6 est adopté à l'unanimité.

Art. 7 Liste intercantonale

L'art. 7 est adopté à l'unanimité.

Art. 8 Transmission de l'information

L'art. 8 est adopté à l'unanimité.

Art. 9 Recours

L'art. 9 est adopté à l'unanimité.

Art. 10 Disposition finale

L'art. 10 est adopté à l'unanimité.

Vote final sur le projet de décret :

Le projet de décret tel que proposé par le Conseil d'État est adopté à l'unanimité.

Vote de recommandation d'entrée en matière

La commission recommande à l'unanimité l'entrée en matière sur ce projet de décret (23_LEG_139)

Epalinges, le 2 février 2024

*Le rapporteur :
(Signé) Yann Glayre*