

ad 97.419

Initiative parlementaire
Article constitutionnel sur l'éducation

**Rapport du 23 juin 2005 de la Commission de la science,
de l'éducation et de la culture du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 17 août 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous exprimons ci-après notre avis, conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (LParl), au sujet du rapport du 23 juin 2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national concernant l'initiative parlementaire 97.419 «Article constitutionnel sur l'éducation».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 août 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Rappel

Le 30 avril 1997, le conseiller national Hans Zbinden a déposé l'initiative parlementaire 97.419 «Article constitutionnel sur l'éducation», qui demande l'élaboration d'une norme constitutionnelle permettant la mise en place d'un «espace éducatif suisse homogène et d'un haut niveau de qualité qui couvre l'ensemble du territoire».

Le 24 juin 1998, le Conseil national a donné suite à cette initiative et a chargé sa Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-N) de préparer un projet de texte dans le sens de l'initiative. Le délai imparti à la rédaction du projet de texte a été prolongé par le Conseil national à trois reprises, la dernière fois le 20 juin 2003 (prolongation jusqu'à l'automne 2005).

Le 13 novembre 2003, la CSEC-N a adopté un projet d'article constitutionnel sur l'éducation sous la forme de propositions pour une modification plus étendue des dispositions constitutionnelles sur la formation. Dans une lettre du 3 décembre 2003, elle a invité le Conseil fédéral à rendre un *premier avis*, avant que ces propositions ne soient mises en consultation. Le Conseil fédéral a rendu son avis le 25 février 2004 sans toutefois se prononcer sur le fond au sujet des dispositions proposées.

Le 14 mai 2004, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a ouvert au nom de la CSEC-N la procédure de consultation auprès des milieux intéressés. La consultation s'est terminée le 15 octobre 2004. Les résultats ont été analysés par l'Office fédéral de l'éducation et de la science, qui a rendu son rapport en décembre 2004.

Par la suite, la CSEC-N a remanié son projet à la lumière des résultats de la consultation et a notamment mené des consultations avec la CSEC du Conseil des Etats (CSEC-E) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Le projet qui nous est soumis maintenant se présente sous la forme d'un ensemble de dispositions constitutionnelles sur la formation, incluant notamment l'article sur les hautes écoles qui est issu des travaux menés en parallèle par un groupe de projet de la Confédération et des cantons et qui est placé sous la responsabilité de la CSEC-E.

2 Avis du Conseil fédéral

La proposition de la CSEC-N dénote la volonté de trouver une voie médiane praticable entre la compétence traditionnellement forte des cantons en matière d'éducation et la délégation de nouvelles compétences à la Confédération.

Comme points particulièrement positifs, on relèvera que la proposition:

- englobe toutes les dispositions constitutionnelles sur l'éducation et tend ainsi à la cohérence et à l'unité;
- met l'accent sur l'objet central de la coordination nationale et définit les domaines dans lesquels cette coordination est primordiale;
- réunit les deux projets «article constitutionnel sur l'éducation» et «article sur les hautes écoles», issus de procédures différentes;

- confère à la Confédération et aux cantons une mission commune étendue de coordination et d'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles.

Le Conseil fédéral se prononce comme suit sur certains aspects du projet:

Titre de l'arrêté (version allemande)

En tant qu'il porte sur une révision de la Constitution, l'arrêté fédéral est obligatoirement soumis au vote du peuple et des cantons. Or, le titre de l'arrêté fera l'objet de la question figurant sur le bulletin de vote. Avant l'adoption du texte par l'Assemblée fédérale, il y aura donc lieu de veiller à ce que le titre soit parfaitement clair et explicite. Pour le titre allemand de l'arrêté, le Conseil fédéral se demande s'il ne serait pas préférable de dire «*Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung*» au lieu du titre proposé actuellement: «*Bundesbeschluss über die Neuordnung im Bildungsbereich (Bildungsverfassung)*».

Espace suisse de formation (art. 61a)

Cette disposition est nouvelle. D'une part, elle définit un objectif et pose une norme programmatique pour le système éducatif suisse (al. 1); d'autre part, elle crée une obligation de coordination et de coopération générale entre la Confédération et les cantons (al. 2). Il s'agit d'une nouvelle forme de collaboration dans le domaine de l'éducation, que le Conseil fédéral envisage avec intérêt et dans laquelle il place certaines attentes. L'avenir montrera si cette forme de collaboration répond aux besoins.

Deux problèmes méritent cependant d'être soulevés:

- (1) Cette disposition se réfère à la notion de *formation* au sens étroit. Si cette notion s'applique à l'ensemble des nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'éducation et la recherche – comme le suggère le commentaire –, il y aurait lieu de dire «*espace de formation et de recherche*» à la fois dans le titre de l'article et à l'al. 1. Le Conseil fédéral propose de faire ainsi.
- (2) Le terme «*ensemble*» à l'al. 1 est juridiquement équivoque. Les dispositions analogues de la Constitution (art. 57, 94, al. 3, 124) ne comportent pas ce terme. Si on le conserve ici, il faudrait en déduire qu'il fait référence à une compétence qui est de nature différente de celle à laquelle se réfèrent les dispositions constitutionnelles en vigueur, citées ci-dessus. Le Conseil fédéral propose de biffer ce terme.

Instruction publique (art. 48a et 62, al. 4 à 6)

Le projet de la CSEC-N comporte deux nouvelles mesures dans le domaine de l'instruction publique: d'une part, il prévoit *d'étendre à l'instruction publique* la compétence fédérale – prévue à l'art. 48a (et créée dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT) – de donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales, à la demande de cantons intéressés. On crée ainsi un instrument de coordination qui est parfaitement cohérent avec l'esprit de la RPT. D'autre part, l'art. 62, al. 4, donne à la Confédération une *compétence subsidiaire* pour légiférer dans l'hypothèse où les efforts de coordination intercantonale n'aboutiraient pas à des solutions satisfaisantes pour un certain nombre d'éléments constitutifs de l'instruc-

tion publique, que l'article précise: la scolarité obligatoire, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement, le passage de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômés.

Le Conseil fédéral considère que la coordination intercantonale doit l'emporter, dans le domaine de l'instruction publique, sur la compétence fédérale subsidiaire. C'est pourquoi il est favorable à la proposition de la CSEC-N qui complète l'art. 48a. Le dispositif ainsi conçu tient compte de manière adéquate de la compétence première des cantons en matière d'instruction publique et des efforts d'harmonisation en cours au niveau des cantons. Le Conseil fédéral estime que la compétence fédérale subsidiaire est une solution appropriée et viable. Les éléments auxquels elle pourrait s'appliquer sont – il est d'accord sur ce point avec la Commission – les objets primordiaux d'une harmonisation. La compétence subsidiaire n'implique en aucun cas un engagement financier de la Confédération.

Le Conseil fédéral aurait toutefois souhaité que la Constitution précise à qui il appartient de constater que l'harmonisation intercantonale a abouti ou non. Sur le fond, le Conseil fédéral est d'avis que l'échec de la coordination doit être constaté par le législateur fédéral.

Le Conseil fédéral voudrait relever ici que l'art. 62, al. 4, ne doit pas être interprété comme une dérogation au système prévu à l'art. 48a Cst. et qu'il ne pourra s'appliquer que dans les cas où une déclaration de force obligatoire générale d'un concordat ou une obligation d'y adhérer au sens de l'art. 48a, let. b et c, Cst. n'aboutiraient pas au résultat voulu.

L'al. 5 prévoit que la Confédération fixe unilatéralement le début de l'année scolaire, ce qui s'explique par l'historique de cette disposition. Or, la logique des nouvelles normes constitutionnelles sur l'éducation repose sur le principe de la coopération entre les cantons et la Confédération dans l'aménagement de l'espace suisse de formation. Il serait donc aussi envisageable de faire figurer la question du début de l'année scolaire dans l'énumération à l'al. 4.

Le nouvel al. 6 prévoit un droit de participation des cantons à la préparation des actes législatifs fédéraux. Si les compétences des cantons sont concernées, une importance particulière est accordée à la participation des cantons. Il faut rappeler que la Constitution comprend déjà plusieurs dispositions garantissant la participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral (art. 45 et 55 Cst.). En ce qui concerne la participation à la préparation d'actes législatifs fédéraux, on peut notamment se référer à l'art. 147 Cst., qui traite spécialement de cet objet. La législation d'exécution (loi sur la procédure de consultation) a été adoptée par l'Assemblée fédérale le 18 mars 2005. L'ordonnance du Conseil fédéral prévoit qu'un poids particulier sera donné aux avis exprimés par les cantons sur les questions relatives à l'exécution du droit fédéral. Compte tenu des dispositions existantes, le Conseil fédéral estime que l'al. 6 n'est pas absolument nécessaire.

Formation professionnelle (art. 63)

La Constitution en vigueur donne déjà à la Confédération une compétence étendue pour réglementer la formation professionnelle. Cette compétence est complétée ici par l'obligation faite à la Confédération d'encourager une offre de formation professionnelle étendue et perméable. La Confédération s'emploie déjà, en collaboration étroite avec les cantons et les organisations du monde du travail, à mettre en place

une offre de formation étendue, diversifiée et perméable, en se fondant sur la norme constitutionnelle actuelle et la loi révisée sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 qui en découle.

Le Conseil fédéral est favorable au complément proposé. Il lui aurait toutefois paru souhaitable que le commentaire du projet insiste davantage sur l'importance de la formation professionnelle dans le contexte des normes constitutionnelles sur la formation, et plus particulièrement sur le positionnement de la formation professionnelle supérieure (tertiaire B) en complément du domaine des hautes écoles.

Hautes écoles (art. 63a)

Al. 2. Contrairement à l'article constitutionnel en vigueur, le soutien aux hautes écoles cantonales ne fait plus l'objet d'une disposition potestative, mais impérative, la forme potestative restant de rigueur pour les *institutions* du domaine des hautes écoles. La CSEC-N affirme dans son commentaire que cette norme ne fait que fixer le *statu quo*. Le Conseil fédéral ne partage pas cet avis. L'abandon de la forme potestative donne à tous les types de hautes écoles cantonales le droit à un soutien fédéral, garanti par la Constitution. Or, la Confédération et les cantons sont convenus que tous les types de hautes écoles cantonales ne seront pas subventionnés par la Confédération. Selon la volonté de la Confédération et des cantons, les hautes écoles pédagogiques, notamment, seront exclusivement financées par les cantons. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime qu'il y a lieu de maintenir la forme potestative pour la disposition concernant le soutien fédéral aux hautes écoles cantonales.

Al. 3. La nouveauté consiste dans la compétence exercée conjointement par la Confédération et les cantons pour la coordination et l'assurance de la qualité dans le système suisse des hautes écoles. Pour accomplir cette mission, la Confédération et les cantons passeront des accords et délègueront des tâches déterminées à des organes communs. Le Conseil fédéral salue le principe de cette compétence commune.

A plusieurs reprises, le rapport de la CSEC-N insiste sur le rôle de la Confédération dans la coordination commune. Le Conseil fédéral est d'avis que le rôle dévolu à la Confédération dans ce dispositif de coordination commune n'apparaîtra réellement que dans la convention de coopération entre la Confédération et les cantons et au travers de la position réservée à la Confédération dans les organes communs. Cela vaut en particulier par rapport aux hautes écoles spécialisées, pour lesquelles la Confédération ne disposera plus de ses actuelles compétences exclusives en matière de gestion et de réglementation. Dans ce contexte, le Conseil fédéral prend favorablement acte du fait que le projet prévoit la création d'organes communs auxquels seront déléguées des compétences à la fois législatives et exécutives. Par son ampleur, cette mesure est une nouveauté dans notre Etat fédéral. Le Conseil fédéral souhaite relever à cet égard le rôle éminent de la planification stratégique commune, qui englobe l'ensemble du domaine des hautes écoles et ne se limite pas aux domaines onéreux. Il souhaite que la délégation de compétences à ces organes communs se fasse dans le respect des droits de participation de la démocratie directe et du principe de la séparation des pouvoirs et qu'elle n'aboutisse pas à une dilution des responsabilités et des compétences. Il souligne aussi que la délégation de compétences n'est envisageable que dans le cadre de l'actuelle souveraineté budgétaire de l'Assemblée fédérale et des parlements cantonaux.

La question se pose également de savoir si la tâche commune de la Confédération et des cantons est assimilable à une *mission commune* au sens de l'art. 91a de la constitution allemande. Contrairement au commentaire de l'art. 61a, al. 1, où cette question est clairement développée, le commentaire de l'art. 63a, al. 3, ne contient pas de développement analogue. Si – contrairement à ce que suppose le Conseil fédéral – il s'agissait de créer une mission commune dans le sens exposé ci-dessus, cette intention devrait ressortir clairement du commentaire.

Le commentaire de cet article ne répond pas d'une manière définitive à la question de savoir si les critères de l'assurance de la qualité, qui seront définis d'un commun accord par la Confédération et les cantons, s'appliqueront aussi aux *institutions privées* qui ne bénéficient d'aucun soutien financier fédéral ou cantonal. La seule indication que l'on puisse tirer du commentaire de l'art. 63a, al. 5, est que les prescriptions sur la reconnaissance des institutions et des diplômes permettent d'instaurer des procédures d'accréditation pour les hautes écoles publiques et privées. Le texte ne dit pas clairement si les *critères de l'assurance de la qualité* s'appliquent également aux institutions privées. Si tel était le cas, la Constitution devrait le stipuler explicitement.

Al. 4. Dans la *version allemande*, la différence des expressions employées dans la première et dans la deuxième phrase de l'al. 4 (*Befugnisse* et *Zuständigkeiten*) porte à confusion et n'a aucune justification. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose la teneur suivante:

«⁴ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben schliessen Bund und Kantone Verträge ab und übertragen bestimmte Zuständigkeiten an gemeinsame Organe. Das Gesetz regelt die Zuständigkeiten, die diesen übertragen werden können, und legt die Grundsätze von Organisation und Verfahren der Koordination fest.»

L'al. 5 définit les domaines dans lesquels la Confédération peut exercer des compétences subsidiaires. Le Conseil fédéral salue expressément la compétence fédérale subsidiaire pour légiférer sur les niveaux d'enseignement et sur le passage d'un niveau à un autre, sur la formation continue, sur la reconnaissance des diplômes et des titres. Il regrette par contre que l'*accès aux hautes écoles* ait été supprimé de ce catalogue, d'autant plus que la réglementation de l'accès est un aspect caractéristique des hautes écoles et qu'il représente en même temps une question très délicate. L'*assurance de la qualité* occupera une place de choix dans la future politique commune en matière de hautes écoles. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de faire figurer l'assurance de la qualité dans l'énumération des objets à l'al. 5.

Quant à la compétence subsidiaire qui autorise la Confédération, en cas d'échec de l'effort de coordination, à lier son soutien aux hautes écoles à des principes de financement uniformes, le Conseil fédéral estime que le but de cette disposition n'est pas suffisamment clair. Si le législateur entend faire référence à une allocation des subventions basée sur des critères, celle-ci paraît aller de soi et s'imposer dans tous les cas – et non pas seulement en cas d'échec de la coordination entre la Confédération et les cantons.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la CSEC-N pour considérer que le remaniement des portefeuilles des hautes écoles est d'une grande urgence compte tenu des restrictions budgétaires. Le Conseil fédéral estime judicieux de pouvoir faire dépendre l'octroi d'une subvention fédérale d'une répartition des tâches entre les hautes écoles, si c'est l'unique moyen d'aboutir à une coordination.

Cependant, l'impératif d'efficience et d'effectivité ne vaut pas uniquement pour les domaines onéreux, mais pour toutes les filières. C'est pourquoi le Conseil fédéral insiste pour que cette compétence ne soit pas limitée aux domaines onéreux. Il convient d'éviter de manière générale que la Confédération cofinance des surcapacités ou des doublons – dans le domaine des HES autant que dans celui des hautes écoles universitaires. Enfin, il y a lieu de définir, là aussi, à qui il appartient de constater l'échec de la coordination (par analogie avec l'art. 62, al. 4).

Recherche (art. 64)

C'est après la consultation que l'al. 1 a été complété par la notion d'*innovation*. La Confédération encourage déjà les activités de recherche sur l'ensemble de la chaîne de l'innovation: à commencer par la recherche fondamentale jusqu'au transfert de savoir et à sa valorisation, en passant par la recherche appliquée. Le rapport de la CSEC-N affirme que cette extension vise «*le niveau de l'application, c'est-à-dire de l'exploitation des résultats de la recherche scientifique et du développement de produits et de services innovants destinés à la société et à l'économie (innovation à caractère appliqué et commercial)*». En dépit de cette définition très large, le Conseil fédéral part du principe que la CSEC-N n'envisage pas plus que lui-même une promotion économique dans le sens d'une vaste politique industrielle – qui serait discutable dans notre régime économique –, mais qu'elle entend uniquement asseoir sur une base constitutionnelle explicite les activités actuelles d'encouragement, conformément à l'objet de diverses interventions parlementaires.

Formation continue (art. 64a)

Le Conseil fédéral partage l'avis de la CSEC-N selon lequel la formation continue est un enjeu capital dans notre société du savoir. Il est également d'avis qu'il existe des domaines de la formation continue où un besoin de réglementation se fait sentir, par exemple en matière de reconnaissance des acquis et de définition de standards de qualité. Cependant, le Conseil fédéral tient à faire observer qu'il existe des domaines de formation continue dans lesquels une réglementation étatique est non seulement superflue, mais présenterait une ingérence inadéquate des pouvoirs publics dans un marché qui fonctionne bien et qui propose une offre très riche de formation continue professionnelle (par ex. études postgrades) et extraprofessionnelle. Le Conseil fédéral estime qu'une *disposition potestative* concernant la compétence de réglementer la formation continue pourrait suffire à réaliser les objectifs visés par la CSEC-N.

Au demeurant, le Conseil fédéral partage l'avis de la CSEC-N selon lequel la formation continue universitaire ne tombe pas nécessairement sous le coup de cet article et que par conséquent les aides publiques à la formation continue resteront inscrites dans le cadre actuel. Des offres de formation continue qui sont actuellement autofinancées ne seront pas subventionnées par les pouvoirs publics. C'est là une concrétisation spécifique du principe de la subsidiarité.

Le Conseil fédéral relève, enfin, que l'article sur la formation continue n'est pas correctement placé dans la systématique constitutionnelle: il devrait figurer comme art. 63b (et non pas 64a).

Statistique (art. 65, al. 1)

Le Conseil fédéral est favorable à l'extension proposée de la teneur de cet article. Cette extension permet d'harmoniser les relevés statistiques dans le domaine de l'éducation et de la science et d'instaurer une méthodologie moderne et efficace. Le Conseil fédéral propose de remplacer l'expression «*de la formation*» par «*de l'éducation et de la science*». Dans le sens du commentaire de la commission, l'article préciserait ainsi qu'il s'agit de statistiques concernant à la fois l'éducation et le secteur recherche et innovation.

Autres dispositions

Le Conseil fédéral prend connaissance sans commentaire des dispositions suivantes, qui restent inchangées ou font uniquement l'objet de modifications mineures:

- instruction publique (art. 62, al. 1 à 3)
- aides à la formation (art. 66, al. 1)
- encouragement des enfants et des jeunes (art. 67, al. 2).

Annexes:

- Lettre du 31 août 2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
- Réponse du Conseil fédéral du 7 septembre 2005

Nationalrat
Conseil national
Consiglio nazionale
Cussegl naziunal

Commission de la science,
de l'éducation et de la culture

Au Conseil fédéral
3003 Berne

97.419 n Initiative parlementaire
«Article constitutionnel sur l'éducation»

Monsieur le Président de la Confédération,
Madame la Conseillère fédérale,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

Lors de sa séance de ce jour, la commission a pris position au sujet de l'avis du Conseil fédéral du 17 août 2005. Nous souhaitons tout d'abord remercier le Conseil fédéral de nous avoir répondu aussi rapidement. La commission est heureuse de constater que le rapport renvoie un écho positif. En effet, ce soutien du Conseil fédéral est de bon augure avant les débats au sein des chambres.

Une question subsiste cependant, qui demande une précision : nous avons certes appris avec satisfaction que le Conseil fédéral ne fait pas de propositions formelles, mais apporte plutôt des suggestions. Toutefois, cette déclaration est, dans une certaine mesure, en contradiction avec le texte de l'avis, qui nous a conduits à d'autres conclusions et dans lequel apparaît notamment le verbe „proposer“. Avant de transmettre nos propositions au Conseil (dépliant), nous souhaiterions lever toute ambiguïté sur ce point.

Par avance, nous vous remercions de bien vouloir nous donner une brève réponse au plus tard le 7 septembre.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Madame la Conseillère fédérale, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de notre très haute considération.

31 août 2005

Le président de la commission:
Theophil Pfister

A la Commission
de la science, de l'éducation
et de la culture du Conseil national
3003 Berne

97.419 n Initiative parlementaire
«Article constitutionnel sur l'éducation»

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Votre lettre du 31 août 2005 nous est bien parvenue et nous vous en remercions. Vous nous demandez de préciser dans quelle mesure les observations et les suggestions faites dans l'avis du Conseil fédéral du 17 août 2005 doivent être qualifiées de propositions formelles.

En réponse à votre lettre du 31 août 2005, nous vous confirmons que le Conseil fédéral ne fait pas de propositions formelles à l'Assemblée fédérale sur les questions traitées dans son avis du 17 août 2005.

Nous tenons à ce qu'il n'y ait aucune équivoque sur notre avis du 17 août 2005. C'est pourquoi le présent échange de lettre constitue une partie intégrante de l'avis du 17 août 2005.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 septembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz