

Message

sur l'initiative populaire «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» et

avis sur les initiatives cantonales de Lucerne, Schwyz et Zoug concernant l'harmonisation du début de l'année scolaire et sur l'initiative parlementaire en faveur d'une coordination scolaire

du 17 août 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous proposons, par le présent message, de soumettre l'initiative populaire «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter et d'accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Le projet d'arrêté fédéral fait suite au présent message.

Par ce document, nous donnons également notre avis, à l'intention de la commission consultative du Conseil national, sur les initiatives cantonales de Lucerne, Schwyz et Zoug concernant la question du début de l'année scolaire, ainsi que sur l'initiative parlementaire Merz.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

17 août 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Lorsqu'il s'avéra, vers la fin des années septante, que l'harmonisation du début de l'année scolaire sur le plan national, souhaitée par une bonne partie de la population, ne serait sans doute guère réalisable par la voie fédéraliste, des interventions à ce sujet furent déposées au niveau fédéral: les initiatives des cantons de Zoug (1978), Schwyz (1979) et Lucerne (1981), l'initiative parlementaire du conseiller national Merz (1979) et, en particulier, l'initiative populaire lancée par onze sections cantonales du Parti radical-démocratique (1981).

Toutes ces initiatives ont un point commun: elles souhaitent que la question du début de l'année scolaire soit réglée au niveau fédéral. L'initiative populaire et les initiatives cantonales voudraient en premier lieu que la Confédération soit dotée de la compétence constitutionnelle ad hoc; il incomberait ensuite au législateur fédéral de déterminer la saison à laquelle l'année scolaire doit débiter. L'initiative parlementaire désigne directement, dans la disposition constitutionnelle proposée, la saison à laquelle l'année scolaire doit commencer. Elle voudrait en outre que la Confédération règle encore d'autres problèmes de coordination.

L'initiative populaire et les initiatives cantonales renoncent à déterminer la saison à laquelle débute l'année scolaire. L'initiative parlementaire prévoit, par contre, de fixer dans la constitution, à la fin de l'été pour l'ensemble de la Suisse, le moment du début de l'année scolaire.

Nous fondant sur le résultat sans équivoque de la consultation, nous sommes d'avis que nous devons nous borner à réglementer le début de l'année scolaire et que la saison à laquelle elle débute devrait être inscrite directement dans l'article constitutionnel. A une forte majorité, les milieux consultés, comme d'ailleurs la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire et les initiatives cantonales, se sont prononcés en faveur de la rentrée scolaire à la fin de l'été. Notre conte-projet à l'initiative populaire, qui correspond sur ce point au concordat sur la coordination scolaire, tient compte de ces vœux.

Message

1 Historique et situation actuelle du problème du début de l'année scolaire

11 Généralités

L'autonomie des cantons en ce qui concerne la scolarité obligatoire et la large autonomie des communes en cette matière sont le reflet de la diversité de notre pays. Le fédéralisme dans le domaine scolaire s'est sans doute révélé positif à maints égards, notamment parce qu'il permet aux cantons d'effectuer des changements rapides pour s'adapter aux conditions nouvelles, mais il se traduit aussi par des différences qui peuvent être préjudiciables aux élèves et à leurs familles lorsque ceux-ci, par exemple, changent de domicile et s'établissent dans un autre canton. Il est évident, d'autre part, que la mobilité sur le plan géographique est devenue une nécessité, notamment dans les pays fortement industrialisés, et qu'elle peut être source d'avantages dans le domaine économique et même, dans certaines conditions, sur le plan culturel. Les changements de domicile d'un canton à l'autre ne devraient donc pas, lorsqu'ils s'imposent, être rendus plus compliqués encore par des obstacles inutiles.

Le fait que le début de l'année scolaire ne soit pas fixé de manière uniforme est ressenti, par de nombreux milieux, comme un obstacle de cet ordre. On l'éprouve non seulement dans le cas du changement de domicile d'un canton à l'autre, mais aussi lorsqu'un élève passe dans une école supérieure d'un autre canton. Un autre aspect est également peu satisfaisant: les différents régimes de rentrée scolaire ne permettent pas d'assurer, dans tous les cantons, la continuité entre la fin de la formation purement scolaire et le début de l'apprentissage. Il est dès lors difficile de suivre un apprentissage dans un canton autre que celui où l'on est domicilié, ce qui est pourtant une nécessité dans plusieurs régions où l'offre de formation est insuffisante ou restreinte à certaines branches déterminées. Ainsi, par exemple, de jeunes Fribourgeois qui veulent suivre un apprentissage dans le canton de Berne doivent souvent quitter l'école avant terme pour pouvoir commencer leur apprentissage dans les délais. Certaines associations nationales qui gèrent des centres professionnels doivent tenir compte des régimes scolaires de chaque canton, ce qui complique l'organisation de la formation et en augmente les coûts. Certaines entreprises, qui forment des apprentis dans plusieurs cantons, ont des difficultés à s'occuper de leurs apprentis de manière uniforme et à organiser des semaines de travail en commun, car celles-ci coïncident souvent avec une période où les apprentis doivent fréquenter l'école professionnelle.

12 Historique et situation actuelle

Alors que presque tous les pays connaissent aujourd'hui le régime unifié du début de l'année scolaire en automne, cette question est en discussion de-

puis de nombreuses années dans notre pays. Jusque dans les années soixante, une majorité des cantons fixait au printemps le début de l'année scolaire. Toutefois, si l'on considère l'évolution de ces dernières années, on constate, chez nous aussi, une tendance à faire commencer l'année scolaire en automne.

A ce propos, on constate que la terminologie utilisée n'est pas toujours identique. Les uns parlent de début de l'année scolaire en automne, d'autres à la fin de l'été «Spätsommer». Il s'agit en fait, et d'une façon générale, du début de l'année scolaire après les vacances d'été.

Dans certains cantons, les initiatives visant à déplacer, du printemps à l'automne le début de l'année scolaire remontent même aux années d'avant-guerre. Divers cantons n'étaient pas totalement satisfaits de la situation en vigueur qui prévalait jusque là: c'était notamment le cas des Grisons et du Valais, où la majorité des communes faisaient commencer l'année scolaire en automne. Il en est de même pour le canton de Lucerne où, depuis un certain nombre d'années, les gymnases commençaient l'année scolaire en automne. De l'avis de ces cantons, il est indispensable de fixer le début de l'année scolaire à l'arrière-saison. Presque au même moment que le canton de Lucerne, en 1966, les cantons d'Uri, de Schwyz et d'Unterwald, et un peu plus tard celui de Zoug, instituèrent le début de l'année scolaire en automne. Le canton de Schwyz revint toutefois sur cette décision en 1974, après que le canton voisin de Zurich eut décidé, à l'issue d'un vote sur une initiative populaire, de revenir à la rentrée scolaire au printemps.

En Suisse romande, le canton de Genève, voisin direct de la France et région cosmopolite, connaît depuis de nombreuses années la rentrée scolaire en automne, de même que le canton du Tessin, depuis des décennies. A Fribourg, le problème se posa de la même manière que dans les Grisons et en Valais. Comme diverses communes, dont la ville de Fribourg, avaient choisi depuis longtemps l'automne, on se décida à imposer ce régime à l'ensemble du canton, dès 1964.

La situation peu satisfaisante découlant des divers régimes incita la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) à examiner la question sur le plan suisse. Le 21 juin 1967, elle se prononça à l'unanimité en faveur d'une coordination du début de l'année scolaire en automne; cette recommandation fut reprise, on le sait, en 1970, dans le concordat sur la coordination scolaire.

Par la suite, d'autres cantons adoptèrent le début de l'année scolaire en automne (NE, VD, ZG); certains avaient décidé formellement cette démarche en adhérant au concordat (AI et AR, BL, GL, SG, SO), mais décidèrent toutefois de s'en tenir au régime du printemps, du moins provisoirement, après la consultation populaire qui eut lieu en 1972, dans le canton de Zurich.

En 1972, le corps électoral du canton de Berne rejeta, en votation populaire, le projet visant à déplacer le début de l'année scolaire du printemps à l'automne. Par la suite, ce canton instaura la rentrée scolaire en automne

pour sa région francophone, en conformité avec l'ensemble de la Suisse romande, dont les régimes étaient désormais unifiés.

En 1971, les citoyens zurichois approuvèrent à une large majorité l'adhésion du canton au concordat sur la coordination scolaire. En revanche, le projet soumis simultanément, concernant le début de l'année scolaire en automne, fut accepté de justesse. L'année suivante, les Zurichois acceptèrent nettement une initiative populaire en faveur de la rentrée scolaire au printemps, à l'encontre de la décision prise précédemment. Il fut alors évident qu'on ne pourrait, à court terme, aboutir à un régime uniforme du début de l'année scolaire en Suisse.

Ainsi, treize cantons ont adopté le début de l'année scolaire en automne (la plupart vers la fin août): Genève, Vaud, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Tessin, Grisons, Lucerne, Unterwald-le-Haut, Unterwald-le-Bas, Uri, Zoug et Valais, plus la partie francophone du canton de Berne. Les treize autres cantons ont gardé le régime du début de l'année scolaire au printemps.

Etant donné la situation, divers milieux ont exigé qu'une solution fédérale soit apportée à ce problème. Par la suite, cette exigence s'exprima concrètement dans les initiatives cantonales de Zoug (1978), de Schwyz (1979) et de Lucerne (1981), l'initiative parlementaire du conseiller national Merz (1979) et en particulier les initiatives populaires, déposées par onze sections cantonales du parti radical-démocratique (1981).

Pour diverses raisons, on était d'avis qu'une réglementation de cette question par la Confédération ne devait entrer en ligne de compte qu'en désespoir de cause. Il convenait au préalable d'essayer encore une fois de parvenir à une solution par la voie fédéraliste. C'est dans cette perspective que les cantons de Berne et de Zurich soumièrent le 6 juin 1982 à leurs citoyens un nouveau projet visant à instaurer le régime du début de l'année scolaire en automne. Toutefois, dans les deux cantons, cette tentative échoua et l'on ne parvint pas à une coordination sur le plan suisse.

2 L'initiative populaire

21 Forme

211 Teneur

C'est le 23 février 1981 que fut déposée l'initiative populaire «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons». Ladite initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces; elle a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 27^{bis}, 4^e al. (nouveau)

⁴ La législation fédérale fixe la saison à laquelle l'année scolaire débute.

L'initiative contient une clause de retrait.

212 Aboutissement

Par décision du 30 mars 1981, la Chancellerie fédérale constatait que l'initiative avait abouti, 104 750 signatures valables ayant été recueillies (FF 1981 I 1148).

213 Délai

Le délai imparti au Conseil fédéral pour soumettre aux Chambres un message sur l'initiative populaire expire le 22 février 1984 (art. 27, 1^{er} al., en relation avec l'art. 29, 1^{er} al., LREC).

22 Validité

221 Unité de la forme

Une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 121, 4^e al., cst.); les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., LDP).

La présente initiative revêt uniquement la forme du projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

222 Unité de la matière

Selon l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution, une initiative ne doit avoir pour objet qu'une seule matière. Cette condition est remplie sans conteste.

23 But de l'initiative

L'initiative populaire vise à attribuer à la Confédération la compétence de fixer la saison à laquelle l'année scolaire débute. Elle ne se prononce pas sur le moment proprement dit. Ce moment devrait, par la suite, être fixé par le législateur fédéral; comme il est d'usage, l'arrêté à ce sujet serait soumis au référendum facultatif.

24 Motifs des auteurs de l'initiative

Dans les documents destinés à la collecte des signatures, le Comité d'initiative formé par onze sections cantonales (BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, SG, GR) du Parti radical-démocratique, a motivé son action de la manière suivante:

Les différences entre les cantons, en ce qui concerne le début de l'année scolaire, entraînent des perturbations toujours plus grandes et des difficultés pour les enfants qui en sont les victimes et leurs familles, mais aussi pour l'organisation scolaire, le corps enseignant et les autorités. Pour un

enfant en âge de scolarité, un changement de domicile est toujours cause de difficultés. Pourquoi celles-ci doivent-elles être aggravées par le fait que l'année scolaire ne commence pas à la même saison partout en Suisse? Chaque année, dix mille familles sont touchées par ce phénomène dans notre pays. Les enfants de ces familles redoublent très souvent leur classe, ou doivent entrer dans une classe qui est trop avancée pour eux. Il en résulte des difficultés inutiles. Les différences en matière de début d'année scolaire ne peuvent se justifier ni par des arguments pédagogiques, ni par des arguments fédéralistes. Le fait que les cantons ne sont pas suffisamment disposés à collaborer constitue le seul obstacle. Les auteurs de l'initiative ont pris l'affaire en mains et décidé de lancer une initiative populaire en vue d'harmoniser le début de l'année scolaire. Ils espèrent favoriser par là une décision positive dans les cantons où, si ces derniers restent sur leurs positions, amener la Confédération, dans des délais utiles, à soumettre au peuple suisse, à tout le moins, les mesures de coordination indispensables. Ce minimum d'unification ne mettra pas en cause la souveraineté des cantons en matière scolaire, pas plus que l'autonomie interne des écoles cantonales ne sont mises en cause.

25 Question du retrait de l'initiative

Certains milieux qui sont à l'origine de cette initiative ont laissé entendre, à plusieurs reprises, qu'ils étaient prêts à retirer l'initiative populaire dans le cas où la Confédération préparerait un contre-projet acceptable. On a laissé entrevoir que ce serait surtout le cas si la saison à laquelle doit commencer l'année scolaire – soit la fin de l'été – était également inscrite dans l'article constitutionnel. C'est pourquoi le Département fédéral de l'intérieur n'a pas simplement ouvert une procédure de consultation sur l'initiative populaire auprès des intéressés, mais a également inclus, dans la dite procédure, un contre-projet indiquant la saison à laquelle doit débiter l'année scolaire. Le 30 mars 1983, nous avons pris connaissance du résultat de cette consultation et chargé le Département fédéral de l'intérieur de s'informer tout d'abord auprès des auteurs de l'initiative, afin de savoir s'ils retireraient effectivement leur initiative pour le cas où un contre-projet serait présenté. Une lettre du comité d'initiative, datée du 18 avril 1983 et adressée au chef du Département fédéral de l'intérieur, confirme cette intention

... dans le cas où le Parlement se rallierait au contreprojet du Conseil fédéral prévoyant d'inscrire directement dans la constitution la saison à laquelle l'année scolaire débute.

3 Les autres interventions au niveau fédéral

31 Teneur des interventions

311 Initiative cantonale du canton de Zoug (du 25 sept. 1978)

Art. 27^{bis}, 4^e al., csl.

La Confédération fixe uniformément le début de l'année scolaire dans tous les cantons.

312 Initiative cantonale du canton de Schwyz
(du 5 mars 1979)

Art. 27^{bis}, 4^e al., cst.

La Confédération fixe uniformément le début de l'année scolaire dans tous les cantons.

313 Initiative cantonale du canton de Lucerne
(du 8 janv. 1981)

Adjonction à l'art. 27 cst.

La Confédération fixe uniformément la saison à laquelle l'année scolaire débute dans les écoles publiques de tous les cantons.

314 Initiative parlementaire Merz
(du 5 oct. 1979)

Art. 27^{bis}, 3^e al., cst.

La Confédération peut, avec la collaboration des cantons, édicter des dispositions uniformes sur la durée de la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée de l'enseignement et le début de l'année scolaire. D'autre part, l'organisation, la direction et la surveillance de l'école primaire restent du ressort des cantons, sous réserve des dispositions de l'article 27.

Avec l'accord du conseiller national Merz, la commission compétente du Conseil national a modifié l'initiative parlementaire comme il suit:

La Confédération peut, ... l'âge de l'entrée à l'école et la durée de l'enseignement, et fixer le début de l'année scolaire à la fin de l'été. D'autre part, ... de l'article 27.

32 Concordances et divergences des interventions

Les trois initiatives cantonales et l'initiative populaire ont en commun la volonté de confier à la Confédération la compétence de fixer le début de l'année scolaire. Il appartiendrait ensuite au législateur fédéral de définir concrètement ce moment. On envisage donc une procédure en deux étapes.

L'initiative du canton de Lucerne, dans sa teneur, est légèrement différente des autres interventions: elle parle expressément des écoles publiques.

L'initiative parlementaire voudrait aussi que les autres obligations de coordination, prévues par le concordat scolaire (durée de la scolarité obligatoire, âge d'entrée, temps de formation), soient réglées par la Confédération et qu'elles soient inscrites dans la constitution. La question du début de l'année scolaire n'est donc ici qu'un problème de réglementation parmi d'autres. Dans sa version modifiée par la commission compétente du Conseil national, elle se distingue encore des autres initiatives par le fait qu'elle définit directement le moment de la rentrée scolaire. Elle fixe cette

rentrée de manière uniforme à la fin de l'été. Toutefois, cette solution impliquerait probablement aussi une procédure en deux phases, puisqu'il faudrait encore définir plus concrètement, par la suite, ce que l'on entend par rentrée à la fin de l'été (p. ex. rentrée scolaire entre mi-août et mi-octobre).

33 Etat de la question

La commission du Conseil national chargée d'examiner les trois initiatives cantonales et l'initiative parlementaire (Commission Biderbost) a achevé ses délibérations le 19 août 1982; elle nous a transmis les interventions pour avis. Elle a notamment agi ainsi parce qu'il nous incombait, de toute manière, de prendre part activement au traitement de l'initiative populaire sur la rentrée scolaire (procédure de consultation des milieux intéressés, message).

En ce qui concerne l'initiative parlementaire, la commission a décidé expressément de nous demander notre avis uniquement sur la question de la rentrée scolaire et non pas sur les trois autres points, repris du concordat sur la coordination scolaire. Pour ce qui se rapporte au moment de la rentrée scolaire, elle a recommandé clairement une solution fédérale, fixant la rentrée à la fin de l'été pour tous les cantons.

4 La procédure de consultation

41 Participants et questions posées

Par décision du 4 octobre 1982, nous avons autorisé le Département fédéral de l'intérieur à consulter les gouvernements cantonaux, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les sociétés faitières de l'économie et les principaux organes et groupes s'occupant de la politique de l'éducation.

Les diverses interventions au niveau fédéral, ainsi qu'un rapport explicatif ont alors été remis pour avis aux milieux intéressés. Ceux-ci furent priés d'émettre également leur avis au sujet du contre-projet formulé par le Département fédéral de l'intérieur, dont la teneur était la suivante:

Art. 27, 2^e al., cst.

Les cantons pourvoient ... gratuite. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-octobre.

Cette formulation est une proposition supplémentaire à discuter; elle correspond à l'une des dispositions du concordat sur la coordination scolaire, signé par la grande majorité des cantons.

Les cantons, partis politiques, sociétés faîtières de l'économie, organes et groupes s'occupant de politique de l'éducation qui ont été consultés (au total, 56 avis ont été exprimés) se sont déclarés, à une grande majorité, en faveur d'une compétence donnée à la Confédération de fixer le début de l'année scolaire. Beaucoup, il est vrai, auraient accordé la préférence à une solution fédéraliste; toutefois, dans les circonstances actuelles, ils ne voient aucune possibilité de parvenir par cette voie à l'harmonisation souhaitée de la rentrée scolaire. En même temps, à une très forte majorité, les milieux consultés ont émis le vœu que l'on inscrive dans la constitution, non seulement la compétence octroyée à la Confédération de fixer le début de l'année scolaire, mais aussi le moment déterminant de la rentrée. A ce propos, la préférence est donnée à la fin de l'été, à quelques exceptions près.

Quelques avis sont nettement favorables à une compétence fédérale qui serait limitée à la question du début de l'année scolaire. Dans divers cas, les avis sont nettement opposés à une extension allant dans le sens de l'initiative Merz (reprise d'autres desiderata énoncées dans le concordat) ou même à l'inscription, dans la constitution, de nouveaux articles sur l'enseignement, dans le sens du projet rejeté en 1973 par la majorité des cantons.

422 **Vue d'ensemble des avis exprimés**

Les avis des *cantons* sont relativement uniformes. A l'exception des cantons de Berne, de Zurich, du Jura et de Soleure, tous les cantons se déclarent favorables à l'inscription, dans la constitution, de la rentrée scolaire à la fin de l'été. Bien qu'ils eussent préféré une solution fédéraliste, ils estiment qu'elle n'est plus réalisable dans la situation actuelle. Les cantons de Zurich et Berne rappellent leurs consultations populaires de 1982, au cours desquelles leur corps électoral refusa la rentrée scolaire à la fin de l'été. Les deux cantons se félicitent toutefois du fait que le peuple et les cantons puissent maintenant, sur le plan suisse, donner leur avis sur cette question. Le canton de Soleure voudrait, pour des motifs constitutionnels, que le moment de la rentrée scolaire ne soit pas fixé dans la constitution, mais dans la législation ultérieure. Le canton du Jura est en fait favorable à la rentrée scolaire à la fin de l'été, mais il est opposé à un article constitutionnel à ce sujet, pour des motifs d'ordre fédéraliste. Concernant la période précise au cours de laquelle la rentrée scolaire devrait avoir lieu, 15 cantons souhaitent qu'elle se situe «entre la mi-août et la mi-octobre», 5 «entre la mi-août et la mi-septembre» et 1 «entre la mi-août et la fin septembre».

Parmi les *partis politiques*, le PDC, le PRD et le PS sont favorables à un article constitutionnel définissant non seulement la compétence de fixer le début de l'année scolaire, mais prévoyant aussi la saison à laquelle l'année scolaire débute, c'est-à-dire à la fin de l'été, conformément au concordat

sur la coordination scolaire. Le PDC insiste à ce propos sur la nécessité de ne pas relâcher les efforts entrepris en vue de résoudre les autres problèmes de la coordination scolaire par la voie concordataire. Le PRD pourrait, de son côté, soutenir un projet qui raccourcirait la période du début de l'année scolaire en la situant entre la mi-août et la fin septembre. Quant au PS, il souhaiterait une solution plus ambitieuse, avec un article constitutionnel qui prendrait en compte d'autres desiderata, c'est-à-dire qui irait dans le sens de l'initiative parlementaire Merz.

L'UDC ne s'exprime pas, en fait, d'une manière nette en ce qui concerne le début de l'année scolaire au printemps, mais elle estime d'une part que s'accommoder de dates différentes, selon la région linguistique, pour le début de l'année scolaire, n'est pas une solution satisfaisante; d'autre part, elle pense que la réalité politique actuelle est nettement défavorable à l'uniformisation du début de l'année scolaire en automne. Du point de vue du contenu, elle ne peut donc approuver ni l'initiative populaire, ni le contre-projet; elle soutient toutefois la voie proposée, qui tend à parvenir à une décision claire en inscrivant dans l'article constitutionnel la saison à laquelle l'année scolaire débute.

Selon l'AdI, l'électorat devrait pouvoir exprimer clairement s'il souhaite une modification du régime en vigueur et dire, le cas échéant, à quel moment il préfère voir débiter l'année scolaire. Pour tenir compte de la situation actuelle, on pourrait, à son avis, parvenir à une entente en fixant le début de l'année scolaire en automne, dans les cantons de langues française et italienne, et au printemps dans les cantons alémaniques.

Le PLS se déclare opposé à une solution de cette question au niveau national, cela principalement pour des motifs relevant du fédéralisme.

L'AN est également opposée à une solution fédérale. Elle pourrait à la rigueur s'accommoder d'une solution distincte pour la Suisse alémanique d'une part, la Suisse romande et le Tessin, d'autre part.

Parmi les *sociétés faïtières de l'économie* l'Union centrale des associations patronales suisses, la Fédération des sociétés suisses d'employés, l'Union syndicale suisse et la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse souhaitent l'inscription de la rentrée scolaire à la fin de l'été dans la constitution fédérale. L'Union syndicale suisse préférerait une solution donnant à la Confédération des compétences encore plus étendues en matière de coordination scolaire. Le Vorort n'accepte qu'avec certaines réserves la solution d'une rentrée scolaire fixée par la Confédération à la fin de l'été; il se demande surtout s'il est vraiment juste de faire appel à la Confédération pour résoudre cette question. Enfin, l'Union suisse des arts et métiers estime que, dans les circonstances actuelles, la solution la plus acceptable est le maintien du statu quo.

Les deux *organes s'occupant de la politique de l'éducation* qui ont été consultés, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence des associations suisses d'enseignants (CASE), sont l'un et l'autre favorables à l'inscription, dans la constitution fédérale de la rentrée scolaire à la fin de l'été, quand bien même ils eussent préféré une

solution fédéraliste. En ce qui concerne la question de la saison de la rentrée, la CASE fait savoir que les avis du corps enseignant sont partagés, mais que les délégués de la CASE, au vu des consultations populaires organisées dans les cantons de Berne et de Zurich en 1981 et en 1982, ont soutenu, à une nette majorité, la coordination sur le plan suisse de la rentrée scolaire en fin d'été.

En outre, *divers* groupes et organisations se sont exprimés de leur propre chef. Les comités d'action pour la rentrée scolaire au printemps des cantons de Zurich, de Berne et d'Argovie, l'Association soleuroise pour la rentrée scolaire au printemps, le Comité d'initiative du canton de Schwyz pour la rentrée scolaire au printemps, le Comité d'action pour une politique scolaire démocratique en Suisse et la Société suisse pour la formation et l'éducation s'opposent à tout règlement fédéral de cette question. Quelques organisations veulent une solution sur le plan fédéral, mais estiment que la question du moment est secondaire (Fédération suisse des femmes protestantes, Société d'utilité publique des femmes suisses, Association suisse des arts graphiques). D'autres pourraient se rallier à l'inscription de la rentrée scolaire à la fin de l'été dans la constitution (Conférence des écoles et des institutions catholiques de Suisse) ou préconisent même cette procédure (Alliance de sociétés féminines suisses, associations centrales des femmes des cantons des GR et de SO, Association des enseignants du canton de SZ, section de langue allemande de l'Association fribourgeoise des enseignants du cycle d'orientation).

5 **Appréciation des diverses initiatives**

En 1973, les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation ont été rejetés de justesse, n'ayant pas obtenu la majorité des Etats. Ces articles auraient notamment donné à la Confédération la possibilité de régler uniformément la question de la rentrée scolaire. On est donc en droit de se demander, dans les circonstances actuelles, s'il ne conviendrait pas de soumettre au peuple et aux cantons une formulation nouvelle des articles sur l'éducation. Nous avons examiné attentivement cette question et avons conclu que le moment présent est peu propice à une telle procédure. En réponse à la consultation, certains milieux ont indiqué qu'une base constitutionnelle plus étendue en matière d'éducation serait souhaitable, tout en insistant à chaque fois sur le fait que les chances d'atteindre à cet objectif étaient aujourd'hui très faibles. On fait aussi observer que la situation s'est transformée depuis le début des années septante. Si, à cette époque, la conception de l'éducation en tant que tâche commune des cantons et de la Confédération était encore fortement ancrée dans les esprits, on préfère parler actuellement de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. A cela s'ajoute le fait que la situation financière de la Confédération est devenue plus difficile ces dernières années. Naturellement, cela n'a pas manqué d'avoir des effets dans le domaine de l'éducation et a sans doute contribué à renforcer la notion d'autonomie des cantons en la matière. A l'heure actuelle, un projet d'articles constitutionnels sur l'éducation se

heurterait vraisemblablement à une forte opposition. C'est d'ailleurs aussi l'avis de la commission du Conseil national qui est chargée de l'étude de ces questions. Nous nous limiterons donc au domaine dont traitent l'initiative populaire et les initiatives cantonales, c'est-à-dire à la question du début de l'année scolaire.

L'initiative populaire et les initiatives cantonales se bornent à parler des compétences; elles désignent l'autorité compétente mais ne précisent pas dans quel sens celle-ci doit agir. La législation ultérieure devrait déterminer si l'on entend donner la préférence à la rentrée scolaire en automne ou au printemps. L'initiative populaire et les initiatives cantonales nous paraissent engagées dans la bonne voie. Nous sommes d'avis – et de nombreuses réactions dans les milieux parlementaires et dans la presse nous confirment dans cette opinion – que le moment de la rentrée scolaire devrait être inscrit dans l'article constitutionnel. Le fait de ne pas préciser le moment susciterait vraisemblablement des réactions, aussi bien de la part des adversaires de la rentrée au printemps que des adversaires de la rentrée en automne, car ils ignoreraient tous quel moment la Confédération choisirait par la suite.

Pour les raisons déjà indiquées ci-dessus, l'initiative parlementaire va trop loin. Les chances de voir la Confédération obtenir la compétence de régler cette question nous paraissent plutôt faibles. Une telle solution ne s'impose pas à tout prix pour des raisons matérielles non plus car, sauf en ce qui concerne l'harmonisation de la rentrée scolaire, les cantons exercent la coordination dans d'autres domaines déjà, et une harmonisation inter-cantonale plus poussée semble possible même sans intervention de la Confédération. C'est d'ailleurs également l'avis de la commission du Conseil national chargée de traiter cette initiative. De plus, le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse exceptés, personne, au cours de la consultation, ne s'est déclaré favorable à une solution allant dans le sens de l'initiative parlementaire. Au contraire, on a maintes fois évoqué le risque d'un «projet surchargé» qui compromettrait la solution préconisée pour la rentrée scolaire.

Restent donc la question de la rentrée scolaire et celle de la saison à laquelle on envisage de la situer. Nous sommes conscients du fait qu'il existe de bonnes raisons en faveur de la rentrée au printemps comme de la rentrée en automne. Sur le plan pédagogique, il n'y a pas de motifs spéciaux de préférer une saison plutôt que l'autre. Dès lors, le choix entre une solution ou l'autre est moins d'ordre pédagogique que politique.

Le concordat sur la coordination scolaire de 1970, auquel ont adhéré 21 cantons, prévoit de fixer uniformément la rentrée scolaire à la fin de l'été. Nous avons déjà indiqué que le Département fédéral de l'intérieur, dans sa procédure de consultation, a inclus à ce sujet une proposition à laquelle la grande majorité des milieux consultés se sont déclarés favorables.

La rentrée scolaire à la fin de l'été correspond aussi à une recommandation émise par la commission compétente du Conseil national.

Quelques milieux consultés préconisent aussi une solution différenciée par

région linguistique, c'est-à-dire la rentrée scolaire à la fin de l'été pour les cantons de langue française et italienne, au printemps pour les cantons de Suisse alémanique. A notre avis, cette solution doit être rejetée, car elle consisterait en fin de compte à réduire à néant les efforts entrepris de longue date en vue d'une coordination scolaire sur le plan national. De plus, elle ne résoudrait pas le problème particulier des cantons plurilingues (BE, FR, VS, GR), mais l'aggraverait encore. Dans un pays comme le nôtre, où le fédéralisme est une nécessité absolue, une solution par laquelle la Confédération fixerait uniformément la rentrée scolaire au printemps serait indéfendable, compte tenu de l'unanimité des cantons romands et du Tessin dans cette question. Du reste, une telle solution n'a guère été proposée.

Après cette appréciation de la situation actuelle, il nous paraît logique d'opter pour la rentrée scolaire à la fin de l'été. Cette solution devrait par ailleurs renforcer l'idée force du concordat et lui permettre de s'imposer.

6 Contre-projet

Les considérations qui précèdent nous amènent à donner la préférence à une disposition constitutionnelle qui se borne à traiter la question de la rentrée scolaire et fixe directement dans la constitution le moment de cette rentrée.

Dans la procédure de consultation, nous avons mis en discussion la formulation suivante (reprise du concordat sur la coordination scolaire):

Art. 27, 2^e al., cst.

Les cantons pourvoient... gratuite. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-octobre.

Dans la mesure où les milieux consultés se sont prononcés à son sujet, cette formulation a trouvé un écho positif. Pour quelques-uns, il importe certes que l'année scolaire débute à la fin de l'été, mais ils n'expriment pas de préférence en ce qui concerne une formulation concrète. Bien entendu, ce sont les cantons surtout qui ont témoigné de l'intérêt pour la question portant sur la période au cours de laquelle l'année scolaire devrait débiter, car ils sont directement confrontés au problème que pose le régime des vacances. Quinze cantons sont assez nettement favorables à la formulation tirée du texte du concordat («entre la mi-août et la mi-octobre»). Ils soulignent que cette solution, tout en permettant l'harmonisation souhaitable sur le plan national, leur laisserait une certaine marge d'autonomie. Six cantons expriment toutefois de sérieuses réserves à l'égard d'une marge de deux mois. Ils demandent une délimitation plus stricte des délais tolérables de la rentrée scolaire pour toute la Suisse. Des six cantons mentionnés, cinq souhaitent la formule «entre la mi-août et la mi-septembre» et un canton propose «entre la mi-août et la fin septembre».

Nous comprenons ces réserves. Il est évident que, si l'on choisit la formule «entre la mi-août et la mi-octobre», on s'expose au risque de voir dans cer-

tains cantons les esprits s'échauffer sur la question suivante: l'année scolaire doit-elle débiter après les vacances d'été ou après celles d'automne? Dans un canton, la rentrée scolaire pourrait, par exemple, avoir lieu le 15 août, après les vacances d'été, ou le 15 octobre, après les vacances d'automne. Il pourrait en résulter, pour des cantons voisins, de nouvelles différences qui, même si elles ne devaient plus être aussi graves qu'aujourd'hui, iraient à l'encontre des nombreux efforts déployés en vue d'une coordination de la rentrée scolaire. Il est préférable de faire débiter la nouvelle année scolaire après l'interruption la plus longue (donc après les vacances d'été); ainsi, la marge prévue continuerait à permettre, comme jusqu'ici, une durée différente des vacances d'été, selon les cantons. Il est vrai cependant que cette préoccupation serait également prise en compte si la marge autorisée était quelque peu réduite.

Dans ce dessin, nous proposons la formule suivante:

L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

Cette formule permettrait d'éviter, dans une large mesure, des malentendus et de nouvelles discussions stériles; de plus, elle serait suffisamment souple pour tenir compte des différents usages cantonaux en matière de vacances scolaires. En outre, les treize cantons qui connaissent actuellement la rentrée scolaire en automne la fixent tous à une période (généralement vers la fin du mois d'août) qui coïncide déjà avec la solution proposée.

Il importe maintenant de savoir à quel endroit, dans les articles de la constitution relatifs à l'éducation, il faut placer cette nouvelle disposition. Alors que les initiatives cantonales tendent à régler la question par un nouvel article 27^{bis}, 4^e alinéa, et que l'initiative parlementaire vise le même but par une adjonction à l'article 27^{bis}, 3^e alinéa, nous pensons qu'une adjonction à l'article 27, 2^e alinéa, constitue la meilleure manière de résoudre ce problème sur le plan du droit constitutionnel.

Il convient toutefois de préciser à ce propos que ce n'est pas l'ensemble de l'article 27, 2^e alinéa, qui sera soumis à la consultation, mais uniquement l'adjonction relative au début de l'année scolaire. Il faut également relever que si cette adjonction venait à être rejetée par le peuple et les cantons, cela n'entraînerait pas une coordination de la rentrée scolaire au printemps pour l'ensemble de la Suisse, mais ne ferait que sanctionner le statu quo.

Enfin, il faut encore répondre à la question se rapportant au délai dans lequel les cantons concernés devront appliquer le nouveau régime de la rentrée scolaire. Il y a plus d'un siècle, un délai de cinq ans avait été accordé aux cantons pour introduire la gratuité de l'enseignement public primaire (Dispositions transitoires cst., art. 4). A notre avis, il serait judicieux d'accorder le même délai pour la rentrée scolaire, ce qui devrait permettre aux cantons de prendre les dispositions nécessaires (p. ex. de modifier le régime actuel des vacances scolaires) sans précipitation.

Dans cette optique, nous proposons de compléter l'article 4 des dispositions transitoires par un 2^e alinéa (nouveau) fixant le délai de cinq ans. La teneur est conforme à la version de l'article 4 actuel:

² Un délai de cinq ans leur est accordé pour introduire le régime de la rentrée scolaire conformément à l'article 27, 2^e alinéa.

L'article 27, 4^e alinéa, prévoit que «la Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations», à savoir celles qui sont mentionnées à l'article 27 (gratuité de l'enseignement public primaire, garantie de la liberté de conscience et de croyance dans les écoles publiques, etc.). Même s'il est peu probable que cette disposition doive être appliquée dans le cas de l'obligation d'introduire le nouveau régime de la rentrée scolaire, il importe cependant de préciser quelque part quelle serait, le cas échéant, l'autorité fédérale compétente pour intervenir. Puisqu'il n'existe et qu'il n'est prévu aucun règlement d'exécution de l'article 27, 2^e alinéa, ce point doit également être fixé dans les dispositions transitoires. Conformément à la pratique en usage dans d'autres domaines, le Conseil fédéral doit être en mesure d'édicter, sous la forme d'une ordonnance, des dispositions en application de l'article 27, 4^e alinéa, de la constitution.

7 Effets sur l'état du personnel et conséquences financières

La réalisation de l'objectif de l'initiative populaire, pas plus que celle du contre-projet, ne comporte pour la Confédération aucun effet sur l'état du personnel, ni de conséquences financières.

Il en résulterait toutefois des conséquences financières pour les cantons qui devraient déplacer le début de l'année scolaire. Nous ne pouvons guère évaluer les coûts de cette opération, car il est vraisemblable que les cantons ne prendront pas tous les mêmes mesures d'organisation pour la réaliser. Il faudrait en outre tenir compte du fait que ces coûts supplémentaires seraient compensés sur le plan de la formation, notamment sous la forme d'une année scolaire plus longue au moment de la transition.

8 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet vous a été annoncé dans notre Rapport intermédiaire sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1981 III 635, 2^e partie, ch. 511).

Arrêté fédéral *Projet*
concernant l'initiative populaire
«demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire
dans tous les cantons»
(Initiative sur la rentrée scolaire)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative populaire du 23 février 1981 «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons»¹;
vu le message du Conseil fédéral du 17 août 1983²,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 23 février 1981 «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Ladite initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 27^{bis}, 4^e al. (nouveau)

⁴ La législation fédérale fixe la saison à laquelle l'année scolaire débute.

Art. 2

¹ Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est soumis simultanément à la votation du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale propose de modifier la constitution fédérale comme il suit:

Art. 27, 2^e al., 3^e phrase

² ... L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

Dispositions transitoires

Art. 4, 2^e al. (nouveau)

² Un délai de cinq ans leur est accordé pour introduire le régime de la rentrée scolaire conformément à l'article 27, 2^e alinéa. Le Conseil fédéral fixe par ordonnance les dispositions selon l'article 27, 4^e alinéa. Il en informe l'Assemblée fédérale.

¹) FF 1981 I 1165.

²) FF 1983 III 789

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'accepter le contre-projet.

28530

Message sur l'initiative populaire «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» et avis sur les initiatives cantonales de Lucerne, Schwyz et Zoug concernant l'harmonisation du début de l'année scolaire et sur l'initi...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	38
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.061
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1983
Date	
Data	
Seite	789-806
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 810

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.