



Rapport

Date de la séance du CE : 27 août 2025
Direction : Direction de l’instruction publique et de la culture
N° d’affaire : 2024.BKD.4914
Classification : Non classifié

Arrêté du Grand Conseil concernant l’initiative constitutionnelle « Initiative bernoise sur la formation »

Table des matières

1.	Genèse et aboutissement de l’initiative	1
2.	But et contenu de l’initiative	2
3.	Validité de l’initiative	2
3.1	Généralités	2
3.2	Unité de la forme et de la matière	2
3.3	Caractère exécutable	3
3.4	Compatibilité avec le droit supérieur	3
3.5	Conclusion au sujet de la validité	3
4.	Appréciation de l’initiative	3
5.	Proposition du Conseil-exécutif	5

1. Genèse et aboutissement de l’initiative

Le 14 août 2024, le comité d’initiative a déposé l’initiative « Initiative bernoise sur la formation » à la Chancellerie d’État dans les délais légaux. Sa teneur est la suivante :

Les citoyens et citoyennes du canton de Berne soussignés déposent, en vertu de l’article 58 de la Constitution cantonale du 6 juin 1993 et des articles 140 et suivants de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques, l’initiative suivante sous la forme d’un projet rédigé de toutes pièces :

La Constitution du canton de Berne (ConstC) du 6 juin 1993 est modifiée comme suit :

Chapitre 3.7 Formation et recherche, art. 43 Ecoles :

¹ Inchangé.

^{1a} Le canton et les communes veillent à garantir sur tout le territoire une formation de haute qualité et mettent à disposition les moyens nécessaires à cette fin.

^{1b} Ils veillent à ce qu’il y ait suffisamment de personnel enseignant et de personnel spécialisé qualifiés pour former les élèves, et à employer ces personnes en fonction de leur formation et de leurs compétences.

^{1c} Ils veillent à ce que le travail du personnel enseignant et du personnel spécialisé profite en premier lieu aux élèves.

² Inchangé.

³ Inchangé.

Conformément à l'article 58, alinéa 2 de la Constitution du canton de Berne (Constitution cantonale, ConstC)¹, une initiative populaire aboutit si elle est signée par 15 000 citoyennes et citoyens en l'espace de six mois. Dans l'ACE n° 899 du 4 septembre 2024, le Conseil-exécutif a constaté que la présente initiative avait abouti avec 20 427 signatures valables. La Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) a été chargée de poursuivre le traitement de l'initiative. En vertu de l'article 149, alinéa 2 de la loi sur les droits politiques (LDP)², le Conseil-exécutif doit soumettre l'initiative au Grand Conseil dans un délai de douze mois.

2. But et contenu de l'initiative

L'« Initiative bernoise sur la formation » a pour objectif d'inscrire dans la Constitution cantonale l'obligation de mettre à disposition des ressources financières et humaines suffisantes pour assurer une formation de qualité.

3. Validité de l'initiative

3.1 Généralités

Selon l'article 59, alinéa 2 ConstC, une initiative sera entièrement ou partiellement invalidée si elle

- ne respecte pas l'unité de la forme ou de la matière ;
- est inexécutable ;
- viole le droit supérieur.

Le Grand Conseil statue sur la validité des initiatives (art. 59, al. 1 ConstC).

3.2 Unité de la forme et de la matière

En vertu du principe de l'unité de la forme, les initiatives doivent être ou bien présentées comme un projet rédigé de toutes pièces, ou bien conçues en termes généraux.³ L'« Initiative bernoise sur la formation » revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 58, al. 3 ConstC). La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la forme.

Le principe de l'unité de la matière proscriit le regroupement de différentes matières sans lien matériel en une seule question soumise à un vote.⁴ La présente initiative concerne la qualité et les ressources dans le domaine de la formation. Elle porte donc sur une question politique clairement délimitée. Il existe un lien matériel suffisant. La demande faisant l'objet de l'initiative respecte ainsi l'unité de la matière.

¹ RSB 101.1

² RSB 141.1

³ Walter Kälin/Urs Bolz (éd.), Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne/Stuttgart/Vienne 1995, art. 59 n. 5. c)

⁴ Kälin/Bolz, art. 59 n. 5. c)

3.3 Caractère exécutable

Une initiative doit pouvoir être réalisable concrètement. De simples difficultés de réalisation ne suffisent pas pour qu'une initiative puisse être considérée comme irréalisable. Le caractère irréalisable de l'initiative doit être évident et indubitable. Il doit exister des obstacles objectifs et insurmontables qui rendent la votation inutile.⁵ L'« Initiative bernoise sur la formation » demande d'inscrire dans la Constitution cantonale l'obligation de mettre à disposition des ressources financières et humaines suffisantes pour assurer une formation de haute qualité. Conformément à l'article 61a, alinéa 1 de la Constitution fédérale (Cst.)⁶, la Confédération et les cantons veillent ensemble, dans les limites de leurs compétences respectives, à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. L'instruction publique est du ressort des cantons (art. 62, al. 1 Cst.). La Confédération impose aux cantons des objectifs minimaux et des principes, légifère sur la formation professionnelle et est co-responsable de l'enseignement supérieur (art. 61a à 63a, 64a et 67a Cst.). Par conséquent, l'initiative peut en principe être mise en œuvre et elle est donc considérée comme exécutable.

3.4 Compatibilité avec le droit supérieur

Les initiatives doivent être conformes au droit fédéral, au droit constitutionnel cantonal ainsi qu'à toute autre norme de droit supérieur.⁷ L'« Initiative bernoise sur la formation » reprend l'objectif de qualité prévu par le droit fédéral et précise les modalités de l'allocation des ressources. Par conséquent, elle est compatible avec le droit supérieur.

3.5 Conclusion au sujet de la validité

L'« Initiative bernoise sur la formation » respecte le principe de l'unité de la forme et de la matière, est exécutable et est compatible avec le droit supérieur. Les conditions énoncées à l'article 59, alinéa 2 ConstC en matière de validité sont donc remplies. L'initiative doit être reconnue comme valable et soumise à la votation populaire.

4. Appréciation de l'initiative

La mission du canton de veiller à une formation de qualité est inscrite à l'article 61a de la Constitution fédérale.

La Constitution cantonale contient pour sa part un catalogue de tâches publiques, telles que « Sécurité sociale », « Santé » ou « Sécurité et ordre public ».⁸ Ce catalogue comprend également la tâche « Formation et recherche ». Cependant, comme pour toutes les autres tâches publiques énumérées, la Constitution cantonale ne se prononce pas explicitement sur la qualité de l'exécution de la tâche « Formation et recherche » ou sur l'allocation des ressources. Cela est délibéré, car les tâches publiques peuvent entrer en conflit les unes avec les autres, par exemple lorsque des ressources financières limitées doivent être réparties entre plusieurs domaines. La Constitution n'apporte pas elle-même la solution à ce type de conflit d'intérêts, puisqu'elle n'établit pas de hiérarchie des tâches. Il appartient donc au législateur de fixer des priorités. À cet égard, il doit toujours tenir compte des ressources publiques disponibles. Il a

⁵ Kälin/Bolz, art. 59 n. 5. b)

⁶ RS 101

⁷ Kälin/Bolz, art. 59 n. 5. a)

⁸ Articles 31 ss ConstC

ainsi la possibilité de moduler les ressources allouées aux tâches mentionnées dans la Constitution et définies plus précisément dans les lois, en fonction de la disponibilité des moyens à un moment donné.⁹ Il peut arriver qu'un domaine doive temporairement se contenter de moins de ressources, sans que son importance en tant que tâche constitutionnelle soit fondamentalement remise en question. En renonçant à établir une hiérarchie, la Constitution cantonale reconnaît l'équivalence des différentes tâches, qui contribuent toutes au fonctionnement et à la stabilité de l'État. Elle ne se prononce pas non plus sur l'affectation des ressources humaines à une tâche. Ainsi, il incombe au législateur et au Conseil-exécutif de veiller à ce que les conditions-cadres permettent de recruter suffisamment de personnes qualifiées pour accomplir les tâches fixées. Dans ce contexte, il convient de noter que l'attractivité d'un emploi ne dépend pas uniquement du niveau de salaire, mais également de la charge de travail et des responsabilités qui y sont associées, ainsi que de la position qu'il confère dans le monde du travail et la société.

Aujourd'hui déjà, des dispositions légales définissent et garantissent de diverses manières la qualité de la formation dans le canton. Elles portent aussi bien sur les objectifs de la formation (output), que sur les ressources (input) et les circuits de régulation (controlling).

Ainsi, la législation cite les points suivants comme objectifs fondamentaux de l'école obligatoire : - le développement harmonieux des capacités des jeunes êtres humains, - la transmission des connaissances et aptitudes propres à permettre aux jeunes d'accéder à une formation professionnelle, de suivre l'enseignement délivré par les écoles qui font suite à l'école obligatoire et de s'engager dans une formation permanente, - et la promotion de la volonté de tolérance, du sens de la responsabilité active à l'égard d'autrui et de l'environnement, ainsi que du respect des autres langues et cultures.¹⁰ Ces objectifs sont précisés dans des ordonnances et des plans d'études.

La réalisation des objectifs est contrôlée par les communes¹¹ et le canton¹² dans le cadre de circuits de régulation, ce qui permet de garantir la qualité à l'échelle cantonale.

Si les résultats de ce contrôle montrent que les ressources disponibles ne sont pas suffisantes pour atteindre les objectifs ou si des risques liés à la planification ou à des changements sociétaux apparaissent, les ressources peuvent être ajustées. Par exemple, suite à l'introduction du Lehrplan 21 et du Plan d'études romand, les grilles horaires bernoises ont été étoffées pour atteindre la moyenne intercantonale. Les ressources nécessaires ont été inscrites au budget et au plan intégré mission-financement. De telles adaptations des ressources nécessitent l'accord des organes compétents en la matière et doivent se faire dans le contexte de *toutes* les tâches publiques à accomplir.

Il en va de même pour les formations faisant suite à l'école obligatoire : des lois, ordonnances et plans d'études définissent les objectifs à atteindre et les modalités de l'assurance qualité. Dans le budget, dans le plan intégré mission-financement et dans les dispositions relatives au statut du corps enseignant, les ressources sont allouées aux différentes tâches en fonction des besoins associés et des besoins liés aux autres tâches publiques.

Les priorités dans les différentes tâches à accomplir sont fixées non seulement dans des bases légales et des directives en matière de finances ou de ressources humaines, mais aussi dans des stratégies. Ainsi, la Stratégie de la formation 2016 définit les priorités suivantes : le développement de l'enseignement, des conditions d'engagement et de travail compétitives pour le

⁹ Cf. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 4 septembre 2002 sur l'examen stratégique des prestations publiques (ESPP), Réflexions fondamentales sur l'action étatique, Le cadre constitutionnel, p.8

¹⁰ Article 2 de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)

¹¹ Article 51 LEO

¹² Articles 51a et 51b LEO

corps enseignant et des conditions structurelles et financières stables pour les établissements de formation. Les travaux visant à dresser un état des lieux, ainsi qu'à mettre à jour et à développer la Stratégie de la formation ont été lancés en 2025.¹³

Le canton et les communes accordent une grande importance à leur mission de formation. Ils ont répondu à cette préoccupation de manière cohérente au cours des dernières années :

- les formations initiales et continues destinées aux enseignantes et enseignants ont été constamment développées, étendues et promues, afin que les écoles disposent de suffisamment de personnel qualifié.
- Depuis 2014, l'embauche d'enseignantes et d'enseignants non formés est assortie de l'obligation d'obtenir le diplôme requis dans un délai raisonnable¹⁴, afin que les personnes dispensant l'enseignement puissent faire face aux exigences accrues avec professionnalisme.
- En outre, les ressources humaines et financières en cas de situations de formation difficiles ont été augmentées en fonction de la situation et des besoins, et des modèles de travail visant à décharger les enseignantes et enseignants (p. ex. l'enseignement en tandem¹⁵, le co-enseignement¹⁶ ou le mentorat¹⁷) ont été rendus possibles pour réduire les situations de stress rencontrées par les membres du corps enseignant et pour améliorer les conditions d'encadrement des élèves.
- Les ressources allouées aux directions des établissements de la scolarité obligatoire ont, elles aussi, été considérablement accrues, pour tenir compte de la variété de leurs tâches et de leur position-clé au sein des établissements.
- Les ressources consacrées à la maîtrise de classe ont également été étoffées, afin de tenir compte des tâches nombreuses et variées qu'assument les maîtresses et maîtres de classe.
- Enfin, des sommes très importantes ont été et sont toujours investies dans l'infrastructure moderne des écoles (installations scolaires, équipements TIC), afin de garantir des conditions optimales pour l'enseignement.

La préoccupation formulée dans l'initiative de garantir une formation de qualité est donc prise en compte aux niveaux législatif et stratégique ainsi que dans l'allocation des ressources. Le canton et les communes s'acquittent de cette mission en tenant compte des ressources financières et humaines disponibles et sans négliger d'autres tâches publiques, comme la sécurité sociale, la santé ou la sécurité et l'ordre public. En cas d'adoption de l'initiative, la mise en œuvre de la nouvelle norme constitutionnelle devrait être précisée par le Grand Conseil dans le cadre d'un processus législatif. Les conséquences financières en cas d'adoption de l'initiative sont incertaines.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif estime qu'il serait erroné d'inscrire dans la Constitution cantonale des objectifs en matière de qualité et de ressources et d'accorder ainsi à la formation un statut particulier par rapport à toutes les autres tâches publiques.

5. Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter l'initiative. Il renonce à élaborer un contre-projet.

¹³ Cf. Motion 158-2024

¹⁴ Article 5, alinéa 2 de la loi du 20 janvier 1993 sur le statut du corps enseignant (LSE ; RSB 430.250)

¹⁵ Enseignement commun dispensé par deux enseignantes ou enseignants ordinaires pour une plus grande individualisation

¹⁶ Enseignement commun dispensé par une enseignante ou un enseignant ordinaire et une enseignante spécialisée ou un enseignant spécialisé dans des classes hétérogènes à effectif élevé

¹⁷ Des enseignantes et enseignants expérimentés soutiennent des enseignantes et enseignants débutants.