

Date de dépôt: 18 novembre 2003

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de
l'initiative populaire 121 « Pour le maintien des notes à l'école
primaire »**

1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le **5 septembre 2003**
2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, **au plus tard le** **5 décembre 2003**
3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, **au plus tard le** **5 juin 2004**
4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, **au plus tard le** **5 mars 2005**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le** **5 mars 2006**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 121 « Pour le maintien des notes à l'école primaire » par un arrêté du 27 août 2003, publié dans la Feuille d'avis officielle du 5 septembre 2003. De cette date courent des délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir durant les trois mois qui suivent la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil (B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 5 décembre 2003. Le Grand Conseil doit donc traiter cet objet lors de sa session des 4 et 5 décembre 2003. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

A. Validité de l'initiative

1. Recevabilité formelle

1.1. Unité de la matière

Le respect du principe de l'unité de la matière postule en substance que l'on présente au suffrage du corps électoral une question unique à laquelle il peut être répondu par « oui » ou par « non ».

Ce principe, garanti par le droit constitutionnel fédéral, implique que des objets différents, qui ne sont pas réunis entre eux par un lien réel et objectif, ne doivent pas être soumis au peuple dans le cadre d'une question unique. Le principe de l'unité de la matière a trouvé une concrétisation explicite dans l'article 66, alinéa 2, de la Constitution genevoise.

Ce principe n'exclut donc pas qu'une initiative contienne plusieurs propositions. Elles doivent toutefois avoir entre elles un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule initiative et une seule question soumises au vote.

Par ailleurs, les exigences de l'unité de la matière sont plus élevées sur le plan constitutionnel qu'au niveau législatif ; elles sont également plus strictes pour les initiatives rédigées de toutes pièces que pour les initiatives non formulées.

Dans le présent cas, l'initiative 121 propose de modifier l'article 27 de la loi sur l'instruction publique du 6 novembre 1940 (C 1 10; ci-après LIP) afin d'inscrire dans la loi le principe de l'attribution de notes annuelles à l'école primaire. Plus précisément, la modification proposée prévoit que désormais « les conditions de promotion annuelle des élèves sont déterminées, à partir de la 3^e année primaire, par une évaluation continue, chiffrée (de 1 à 6) et certificative ».

En conséquence, cette initiative porte sur un seul sujet, objet d'une unique question. L'initiative 121 satisfait dès lors au principe de l'unité de la matière.

1.2. Unité de la forme

Le principe de l'unité de la forme (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise) impose aux initiants de choisir soit l'initiative non formulée (article 65 de la Constitution genevoise), soit l'initiative formulée (articles 65A et 65B de la Constitution genevoise), mais pas un mélange des deux formes, faute de quoi le traitement de l'initiative serait difficile, voire impossible, compte tenu des dispositions légales applicables.

S'agissant en l'espèce d'une initiative législative, rédigée de toutes pièces, au sens de l'article 65B de la Constitution genevoise, l'unité de la forme est respectée.

1.3. Unité du genre

L'unité du genre, ou unité normative (article 66, alinéa 1, de la Constitution genevoise), exige que l'initiative soit du niveau d'une norme législative ou de celui d'une norme constitutionnelle, sans mélange des deux.

Dans le présent cas, l'unité du genre est respectée, puisque l'initiative dont il est question propose uniquement une modification législative, par la modification de l'article 27 de la LIP.

2. Recevabilité matérielle

2.1. Conformité au droit supérieur

Selon ce principe, une initiative cantonale doit avoir un contenu conforme au droit supérieur, c'est-à-dire compatible avec l'ordre juridique fédéral (force dérogatoire du droit fédéral), voire intercantonal ou international. Une initiative ne peut cependant être invalidée sous ce rapport que si elle ne se prête à aucune interprétation compatible avec le droit supérieur.

En principe, il ne suffit pas que l'objectif poursuivi par l'initiative soit conforme au droit supérieur, il faut encore que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne soient pas contraires à ce droit. Dans le cas d'une initiative rédigée en termes généraux, il faut prendre en considération la latitude d'appréciation dont dispose le législateur lors de la concrétisation ultérieure du texte. Il appartient alors au législateur de choisir, parmi les solutions possibles pour atteindre les objectifs fixés par les initiants, celles qui sont conformes au droit fédéral.

En outre, l'initiative doit être interprétée de manière conforme à la Constitution fédérale. L'initiative ne peut être déclarée contraire au droit supérieur que si elle ne se prête pas à une telle interprétation.

En matière d'instruction publique, l'article 62 de la Constitution fédérale dispose que ce domaine « est du ressort des cantons ». Cet article prévoit encore que les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants, que cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques, qu'il est gratuit dans les écoles publiques et que l'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre. Il apparaît ainsi que les cantons disposent d'une grande liberté dans ce domaine.

Dans le présent cas, l'initiative 121, en définissant les modalités d'évaluation de la 3^e à la 6^e année d'école primaire, demeure dans le large cadre de la compétence cantonale et ne heurte en aucune façon le droit fédéral ou intercantonal.

Dès lors, cette initiative ne s'avère pas contraire au droit supérieur.

2.2. *Exécutabilité*

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une initiative cantonale doit pouvoir être réalisée dans la pratique, être exécutée, faute de quoi elle doit être considérée comme invalide. Le Tribunal fédéral précise cependant que l'inexécutabilité doit être manifeste, ce qui signifie qu'aucune interprétation soutenable de l'initiative ne permet d'envisager, même dans des conditions difficiles, son exécutabilité. La décision sur ce point appartient au peuple et non pas aux seules autorités.

Dans le cas particulier, l'initiative 121 ne pose pas de problème d'exécutabilité.

B. Prise en considération de l'initiative

L'initiative populaire 121 « Pour le maintien des notes à l'école primaire » vise à modifier l'article 27 de la loi sur l'instruction publique (LIP), actuellement formulé comme suit : « *L'école primaire comprend 6 degrés ou années d'études. Les conditions d'admission ou de promotion des élèves sont fixées par le règlement.* »

Contenu de l'initiative

L'initiative reprend intégralement l'actuel article 27 de la LIP, en y ajoutant une redondance à propos des conditions de passage d'un degré à l'autre. Elle propose ensuite de fixer dans la loi la note comme modalité d'évaluation, élément qui relève actuellement du règlement de l'enseignement primaire (C 1 10.21) édicté par le Conseil d'Etat.

Sur la forme, cette initiative présente des caractéristiques qui l'apparentent à un référendum. En effet, ce projet de loi, formulé et donc rédigé de toutes pièces, ne présente pas de propositions mais vise au contraire à mettre fin à certaines dispositions de la réforme engagée depuis plus de 10 ans dans l'enseignement primaire.

Les initiants souhaitent en particulier fixer les modalités d'évaluation et empêcher l'instauration de cycles d'apprentissage pluriannuels, ces derniers venant pourtant compléter et renforcer l'organisation de l'école par année ou degré.

Cela étant, le Conseil d'Etat considère que cette initiative doit être accueillie comme un moyen de permettre un large débat sur l'école genevoise et son évolution.

La réforme de l'école primaire genevoise

La réforme de l'école primaire genevoise postule la capacité de conjuguer la hausse du niveau de formation de tous les élèves et le renforcement de l'égalité des chances, notamment par la lutte contre l'échec scolaire. Pour atteindre ces objectifs, la réforme s'articule autour de deux axes primordiaux :

1. la mise en place de cycles d'apprentissage pluriannuels, qui tiennent compte des rythmes d'apprentissage des élèves, afin de les aider à atteindre les objectifs fixés par le plan d'étude, tout en garantissant l'acquisition des connaissances de base ;

2. la mise en place des mesures pédagogiques nécessaires, c'est-à-dire le travail en équipe des enseignants, les projets d'école et la collaboration avec les parents.

Les réformes des systèmes d'enseignement des pays occidentaux

Au cours de la dernière décennie, la plupart des pays occidentaux ont réformé leurs systèmes d'enseignement. Ces réformes présentent nombre de caractéristiques communes avec celles visées par la réforme de l'école primaire genevoise : introduction d'équipes pédagogiques, mise en place de projets d'établissements, autonomie accrue des écoles, nouveaux programmes d'enseignement, modification des pratiques des enseignants, et adoption de dispositifs systématiques d'évaluation du système scolaire.

Dans la plupart des pays concernés, les progrès ont été considérables et l'échec scolaire a sensiblement baissé, même si la question des élèves en grande difficulté demeure une préoccupation. A cet égard, plusieurs de ces pays sont parvenus à réduire les écarts entre les élèves, tout en élevant le niveau général, comme le montrent les résultats de l'enquête internationale PISA.

La réforme de l'école genevoise s'inscrit donc dans un mouvement qui a traversé la plupart des systèmes d'enseignement, en Suisse et à l'étranger, et qui, en quelques années, a sensiblement modifié le cadre de l'école primaire, son fonctionnement et son organisation.

Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle que toute réforme en matière d'éducation se doit de concilier le maintien de repères et la capacité à faire évoluer la formation des jeunes. Constituant un pôle de stabilité et d'équilibre social, l'école doit néanmoins préparer les enfants et les jeunes à s'insérer dans une société en constante évolution, au moyen des connaissances et compétences enseignées.

Face à une initiative au caractère volontairement simplificateur et réducteur, qui conteste certaines dispositions de la réforme engagée, le Conseil d'Etat entend proposer au Grand Conseil un contreprojet qui fixe dans la loi les principales caractéristiques de la nécessaire adaptation de l'enseignement primaire genevois :

- la nécessité de la mise en place de cycles d'apprentissage pluriannuels, qui viennent compléter et renforcer l'organisation de l'école par degré ou année, avec un suivi des élèves assuré par les enseignants d'un même cycle d'apprentissage;
- la nécessité d'une évaluation régulière des progrès accomplis et des connaissances et compétences acquises par les élèves durant leur parcours scolaire;
- la nécessité d'un bilan certificatif indiquant le degré de maîtrise des connaissances et des compétences, pour chacune d'entre elles, par chaque élève, à la fin d'un cycle d'apprentissage;
- la nécessité d'une concertation entre les familles et l'école préalablement à toute décision de prolongement de cycle, mesure considérée comme plus adéquate que le redoublement, dont l'efficacité est contestée par la recherche scientifique.

Le Conseil d'Etat est convaincu que la loi sur l'instruction publique doit permettre de concilier la nécessité d'adapter l'école aux défis posés par l'évolution de la société, tout en plaçant au cœur de ses objectifs la hausse du niveau de formation de tous les élèves, et le renforcement de l'égalité des chances, notamment par la lutte contre l'échec scolaire.

Conclusion

Pour concrétiser ces priorités politiques, le Conseil d'Etat appellera les associations d'enseignant(e)s et de parents, partenaires privilégiés de l'école, mais également les partenaires sociaux et politiques à se rassembler et à participer à l'élaboration du contreprojet à destination du Grand Conseil.

En effet, le Conseil d'Etat, tout en maintenant sa volonté de réformer notre système scolaire, et en particulier l'école primaire, estime de sa responsabilité de rechercher un rassemblement des principales forces de proposition.

Notre canton a besoin, au regard des défis devant lesquels il se trouve placé, de réactualiser le consensus et le « pacte républicain » autour de son école.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser l'initiative 121 et à lui opposer un contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Laurent Moutinot

Annexes :

Texte de l'initiative IN 121 « Pour le maintien des notes à l'école primaire »
Article 27 de la loi sur l'instruction publique (C 1 10)

Initiative populaire

«Pour le maintien des notes à l'école primaire»

Les soussignés, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu des articles 64 et 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative cantonale formulée tendant à la révision de la loi sur l'instruction publique (LIP), du 6 novembre 1940 (C 1 10), en vue de l'inscription dans la loi du principe de l'attribution de notes annuelles à l'école primaire.

Article unique

La loi sur l'instruction publique (LIP), du 6 novembre 1940, est modifiée comme suit:

Art. 27 Durée, degrés et évaluation (nouvelle teneur)

¹ L'école primaire comprend six degrés ou années d'étude.

² Le passage d'un degré à l'autre n'est pas automatique.

³ Les conditions de promotion annuelle des élèves sont déterminées, à partir de la 3^e année primaire, par une évaluation continue, chiffrée (de 1 à 6) et certificative.

⁴ Les normes de promotion et les conditions d'admission des élèves sont fixées par le règlement.

Extrait de la loi sur l'instruction publique (LIP)

C 1 10

du 6 novembre 1940

(Entrée en vigueur : 14 décembre 1940)

Art. 27¹

L'école primaire comprend 6 degrés ou années d'études. Les conditions d'admission ou de promotion des élèves sont fixées par le règlement.

¹ Nouvelle teneur du 5 octobre 1973