

BGE 151 I 101

Bundesgericht (BGE), 2024-07-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151 I 101](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_151_I_101)

FR: ATF 151 I 101

IT: DTF 151 I 101

Regeste

Regeste Art. 48 Abs. 1 und 4 BV; Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 1 und 4 BV; Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen; Befugnis der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK), die Anerkennung einer kantonalen Maturität vom Besuch einer mindestens vierjährigen gymnasialen Ausbildung abhängig zu machen. Recht der Kantone, interkantonale Verträge abzuschliessen und Rechtsetzungsbefugnisse an interkantonale Organe im Sinne von Art. 48 Abs. 1 und 4 BV zu delegieren (E. 4.1 und 4.2). Bedingungen, die für solche Delegationen gelten (E. 4.3). Kooperativer Bildungsföderalismus in der Bundesverfassung (E. 4.4). Vereinbarkeit der Gesetzesdelegation der Interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen an die EDK im Bereich der Anerkennung der kantonalen Maturitäten mit Art. 48 Abs. 4 BV (E. 4.5 und 4.6). Das neue Reglement der EDK, das die Anerkennung der kantonalen Maturität auf schweizerischer Ebene von der Absolvierung einer mindestens vierjährigen gymnasialen Ausbildung abhängig macht, hält sich an den von dieser Gesetzesdelegation vorgegebenen Rahmen (E. 4.7).

Erwägungen

E. 4

Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en oeuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention: a. soit adoptée selon la procédure applicable aux lois; b. fixe les grandes lignes de ces dispositions. (...)

E. 4.1

L'art. 48 Cst. réglemente, conformément à son titre marginal, la problématique des "conventions intercantionales" (interkantonale Vereinbarungen), qui représentent l'un des instruments privilégiés de la collaboration intercantonale (cf. ELOI JEANNERAT, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021, n° 1 ad art. 48 Cst.). Cette disposition constitutionnelle pose en l'occurrence plusieurs principes en relation avec ces deux sujets. Il reconnaît en particulier la faculté des cantons de conclure des conventions entre eux et de créer des organisations et des institutions communes (al. 1), tout en ajoutant qu'ils peuvent par ce biais habiliter un organe intercantonal à édicter des dispositions contenant des règles de droit (al. 4). Ces principes ont en l'occurrence été réglés précisément de la manière suivante dans la Constitution fédérale: BGE 151 I 101 S. 105 Art. 48 Conventions intercantionales 1 Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. (...)

E. 4.2

Il est généralement admis que l' art. 48 al. 1 Cst. a avant tout une portée déclarative. La liberté de passer des accords intercantonaux et de créer par ce biais des "organisations" et des "institutions communes" constitue une composante de la souveraineté cantonale et, plus particulièrement, de l'autonomie d'organisation cantonale qui sont toutes deux garanties par la Constitution fédérale (cf. art. 3 et 47 al. 2 Cst. ; notamment RAINER J. SCHWEIZER, in *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 4 e éd. 2023, n° 10 ad art. 48 Cst. ; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, in *Basler Kommentar, Bundesverfassung*, 2015, nos 2 et 10 ad art. 48 Cst. ; GIOVANNI BIAGGINI, *BV Kommentar*, 2 e éd. 2017, n° 4 ad art. 48 Cst.). Quant à l' art. 48 al. 4 Cst. , qui dispose que les cantons "peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en oeuvre des dispositions contenant des règles de droit", il ne fait rien d'autre qu'autoriser un mécanisme qui était dans les faits déjà pratiqué par les cantons et admis par une grande partie de la doctrine avant même toute habilitation expresse dans la Constitution fédérale (cf. notamment CHRISTOPH ERRASS, *Kooperative Rechtssetzung*, 2010, n. 246 et 249; STEPHAN BRUNNER, *Möglichkeiten und Grenzen regionaler interkantonaler Zusammenarbeit*, 2000, p. 130; VINCENT MARTENET, *L'autonomie constitutionnelle des cantons*, 1999, p. 286). La précision constitutionnelle selon laquelle les cantons peuvent déléguer certains pouvoirs réglementaires à des organes intercantonaux a été adoptée le 28 novembre 2004 dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT; Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung [NFA]; RO 2007 5765) qui était censée promouvoir davantage le fédéralisme coopératif (kooperativer Föderalismus), entre autres buts. Par ce biais, le constituant fédéral a voulu mettre fin à la controverse doctrinale ayant pu exister BGE 151 I 101 S. 106 par le passé au sujet de la constitutionnalité des délégations législatives au niveau intercantonal en partant de l'idée que la possibilité de doter des organes intercantonaux de pouvoirs législatifs était propre à simplifier la collaboration intercantonale et à en améliorer l'efficacité (Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, FF 2002 1607 ss, spéc. 2164 et 2218; SCHWEIZER, op. cit., n° 61 ad art. 48 Cst.).

E. 4.3

L' art. 48 al. 4 Cst. prévoit ainsi que les cantons peuvent, lorsqu'ils concluent une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter des règles de droit visant la "mise en oeuvre" de cette même convention à la double condition que celle-ci soit adoptée selon la procédure applicable aux lois (let. a) et qu'elle fixe les grandes lignes des dispositions légales à adopter (let. b; cf. supra consid. 4.1). Ce faisant, le constituant fédéral a codifié le principe selon lequel les délégations législatives en faveur d'organes intercantonaux permettant l'adoption de normes de substitution (primaires) devaient respecter des conditions similaires à celles que doivent remplir les délégations législatives au niveau fédéral ou cantonal (FF 2002 2323; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, op. cit., n° 60 ad art. 48 Cst. ; BIAGGINI, op. cit., n° 14 ad art. 48 Cst. ; ANDREAS AUER, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, 2016, n. 844). Le Tribunal fédéral n'a encore jamais eu l'occasion de clarifier la manière dont il convenait d'interpréter ou d'appliquer concrètement les conditions désormais explicitement imposées à la délégation législative au niveau intercantonal par l' art. 48 al. 4 Cst. Tout au plus lui est-il arrivé de relever qu'elles étaient a priori respectées dans un cas d'espèce, sans autre développement, dès lors qu'il ne s'agissait pas de la question litigieuse devant lui (cf. p. ex. ATF 148 I 104 consid. 5.3.1; arrêt 2C_1149/2015 du 29 mars 2016 consid. 4.3). Auparavant, la jurisprudence retenait

parfois que des délégations législatives larges et indéterminées pouvaient s'avérer souhaitables lorsqu'il s'agissait de faciliter la coordination et la collaboration intercantionales (ATF 103 Ia 369 consid. 7d/ee; aussi ATF 125 I 173 consid. 4d). Quant à la doctrine, elle défend tantôt une interprétation stricte de l' art. 48 al. 4 Cst. afin de préserver la souveraineté cantonale et les processus législatifs ordinaires, tantôt une application plus souple de cette disposition tenant compte des besoins de la pratique et de l'intérêt à faciliter la collaboration intercantonale reconnue par le constituant (voir, notamment, dans le premier sens, HÄFELIN ET AL., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10 e éd. BGE 151 I 101 S. 107 2020, n. 1293 ss; dans le second, JEANNERAT, L'organisation régionale conventionnelle à l'aune du droit constitutionnel, 2018, n. 544 ss et 923 ss).

E. 4.4

Quoi qu'il en soit, depuis l'adoption de l' art. 48 al. 4 Cst. , le peuple et les cantons ont marqué encore plusieurs fois leur volonté de renforcer le fédéralisme coopératif en Suisse et, notamment, l'importance des mécanismes de coordination et de collaboration intercantonale, en particulier lors de la "réforme des articles sur la formation" adoptée en 2006 (cf. Rapport de la CSEC-N du 23 juin 2005, Initiative parlementaire - Article constitutionnel sur l'éducation [ci-après: Rapport CSEC-N], FF 2005 5159, spéc. 5194 et 5199). Cette importante révision constitutionnelle a imposé aux cantons et à la Confédération le devoir de veiller ensemble, dans les limites de leurs compétences respectives, à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (cf. art. 61a al. 1 Cst.). Il ressort depuis lors très clairement de l' art. 61a al. 2 Cst. que ces derniers doivent coordonner leurs efforts et assurer leur coopération par toute mesure appropriée, y compris en instituant des "organes communs", lesquels représentent, à la lecture de la disposition, l'un des moyens privilégiés de coordination et coopération (cf.

EHRENZELLER/SAHLFELD, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4 e éd. 2023, n° 26 ad art. 61a Cst. ; JEANNERAT, op. cit., n° 35 ad art. 61a Cst.). Ce devoir de coopération, qui va nettement au-delà de l'obligation générale d'entraide inscrite à l' art. 44 Cst. (Rapport CSEC-N, FF 2005 5199) et qui fournit au passage une "assise constitutionnelle" implicite à la CDIP (cf. JEANNERAT, op. cit., n° 35 ad art. 61a Cst. ; BIAGGINI, op. cit., n° 7 ad art. 61a Cst.), fait par ailleurs l'objet de plusieurs mécanismes de contrainte tant directe qu'indirecte à l'égard des cantons (cf. ATF 143 I 361 consid. 7.2). D'une part, l'Assemblée fédérale peut, à certaines conditions, donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales harmonisant certains paramètres fondamentaux de l'instruction publique ou portant sur le domaine des hautes écoles (cf. art. 48a al. 1 let. b et c Cst.). D'autre part, en l'absence d'une coordination intercantonale suffisante dans ces domaines, la Confédération peut réclamer une compétence subsidiaire de légiférer elle-même dans la mesure nécessaire, comme le prévoient les art. 62 al. 4 et 63a al. 5 Cst.

E. 4.5

En l'occurrence, le RRM 2023 présentement litigieux, adopté par la CDIP afin de régler la question de la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale entre les cantons suisses, déclare se fonder sur BGE 151 I 101 S. 108 une convention intercantonale que ces derniers ont conclue en 1993 déjà, soit sur l'Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (A-RDFE), auquel tous les cantons ont adhéré, y compris le canton de Vaud, ce par décret du Grand Conseil du 20 décembre 1993 (BLV 400.94) soumis à référendum facultatif (cf. art. 27 al. 2 de l'ancienne Constitution cantonale

du Canton de Vaud du 1^{er} mars 1885). Cette convention intercantonale charge en effet la conférence plénière de la CDIP d'adopter des règlements de reconnaissance à la majorité des deux tiers (art. 5 al. 1 et art. 6 al. 3), tout en recherchant des solutions communes avec la Confédération dans les domaines où les compétences sont partagées avec cette dernière, comme la reconnaissance des certificats de maturité précisément (art. 3 al. 1 et 2). Ces règlements doivent fixer les exigences minimales auxquelles chaque diplôme de fin d'études doit satisfaire pour être reconnu (cf. art. 6 al. 1). La nature et le contenu des conditions de reconnaissance auxquelles la CDIP peut avoir recours sont, pour leur part, traités plus en détail à l'art. 7 de l'Accord sur la reconnaissance des diplômes, qui présente la teneur suivante: Art. 7 Conditions de reconnaissance 1 Les conditions de reconnaissance énoncent les exigences minimales auxquelles le diplôme de fin d'études doit satisfaire. On tiendra compte de manière appropriée des standards relatifs à la formation et à la profession en Suisse, ainsi que d'éventuelles exigences internationales. 2 Le règlement doit stipuler: a) les qualifications attestées par le diplôme, et b) la manière dont ces qualifications sont évaluées. 3 Il peut également contenir d'autres prescriptions telles que: a) la durée de la formation; b) les conditions d'accès à la formation; c) les contenus de l'enseignement, et d) les qualifications du personnel enseignant.

E. 4.6

Il découle de ce qui précède que la CDIP jouit depuis une trentaine d'années déjà du droit de régler la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale en application d'une convention intercantonale de portée nationale ayant en principe fait l'objet d'une approbation parlementaire, voire populaire dans les cantons. Ce pouvoir est en outre encadré par cette même convention. Celle-ci fixe les exigences minimales auxquelles le diplôme de fin d'études peut devoir satisfaire, comme la durée de formation nécessaire, les contenus de BGE 151 I 101 S. 109 l'enseignement et les qualifications du personnel enseignant (art. 7 al. 3), tout en précisant que ces exigences ne peuvent pas être édictées librement par la CDIP, qui doit au contraire tenir compte des standards existant à cet égard au niveau suisse (art. 7 al. 1). Quoi qu'en disent les recourants, il n'est dès lors pas possible de reprocher au nouveau RRM 2023 de reposer sur une délégation législative violant les conditions posées par l'art. 48 al. 4 Cst., même en interprétant restrictivement celles-ci. L'Accord sur la reconnaissance des diplômes, qui constitue une convention intercantonale adoptée par le biais d'une procédure similaire à celle d'une loi cantonale, habilite en effet expressément la CDIP à régler la reconnaissance des diplômes de fin d'études cantonaux, y compris les maturités gymnasiales, tout en contenant indéniablement les grandes lignes des règlements à adopter dans ce but, comme le Tribunal fédéral l'a déjà laissé entendre dans un précédent arrêt (cf. ATF 148 I 104 consid. 5.2.3). Notons que les recourants semblent eux-mêmes l'admettre, puisqu'ils ne prétendent pas que l'ancien règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM 1995), dont ils concluent de facto au maintien, reposerait lui-même sur une délégation législative non respectueuses des exigences posées à l'art. 48 al. 4 Cst.

E. 4.7

Reste à vérifier si le nouveau RRM 2023 respecte le cadre de la délégation législative opérée par l'Accord sur la reconnaissance des diplômes, en particulier en tant qu'il exige à ses art. 7 et 36 al. 2 qu'à partir du 1^{er} août 2038, la délivrance d'un certificat de maturité cantonale soit précédée d'une formation gymnasiale de quatre ans pour être reconnue par les autres cantons.

E. 4.7.1

À ce sujet, la Cour de céans constate d'emblée que l'exigence précitée correspond à un certain standard en Suisse, puisque, comme cela a déjà été exposé, presque tous les cantons suisses proposent actuellement déjà une formation gymnasiale d'au moins quatre ans, si l'on excepte les cantons de Vaud, de Neuchâtel, du Jura, ainsi que de Berne, pour sa partie francophone (cf. consid. 2.2.1 non publié). Les solutions adoptées à cet égard sont multiples. Certains cantons proposent par exemple un passage au lycée après la 10^e année de l'école obligatoire (selon l'accord HarmoS), c'est-à-dire après deux ans d'école secondaire I (modèle appelé 10+4), ce que permet au demeurant expressément l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS; RS/CDIP 1.2; voir art. 6 al. 4 dudit concordat), auquel le canton de Vaud a adhéré en 2008 (A-HarmoS; BLV 400.98). Dans d'autres cantons, BGE 151 I 101 S. 110 la formation gymnasiale débute après la 11^e année de l'école obligatoire (modèle appelé 11+4, voire 11+5). Enfin, plusieurs cantons alémaniques - de même que le Gymnase intercantonal de la Broye - proposent un système mixte donnant la possibilité pour les élèves passant de l'école obligatoire au lycée de le faire pour une partie après la 10^e année et pour une autre partie après la 11^e, en fonction de leurs résultats scolaires (cf. Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale, du 18 mai 2022, p. 13). Ce qui importe est que, pendant les quatre ans au minimum que doit durer la filière de maturité gymnasiale, l'enseignement se fonde sur le "plan d'étude cadre" de la CDIP, tout en étant dispensé par des personnes disposant des qualifications requises pour enseigner au niveau gymnasial (voir art. 5 ss RRM 2023 et nORM; SEFRI, Rapport explicatif relatif à l'ORM, du 28 juin 2023, p. 8).

E. 4.7.2

Il résulte de ce qui précède que le RRM 2023 a certes pour effet pratique de contraindre quelques cantons - dont celui de Vaud - à réviser leur modèle actuel de formation gymnasiale, du moins s'ils entendent que celle-ci aboutisse encore à un certificat de maturité reconnu dans l'ensemble de la Suisse au-delà de 2038. Ces cantons jouissent toutefois d'une certaine autonomie quant à la manière d'organiser leur futur cursus gymnasial de quatre ans, le cas échéant sans devoir prolonger la durée totale de la scolarité obligatoire et postobligatoire. Le nouveau droit les laisse en effet libres de continuer à proposer un système scolaire permettant la délivrance d'une maturité cantonale après quatorze années d'école, comme ils le font actuellement. Il suffit qu'ils optent pour le modèle dit "10+4", actuellement choisi par de nombreux autres cantons, c'est-à-dire pour un passage de l'école obligatoire à la filière gymnasiale après la 10^e année (selon le système HarmoS), respectivement après deux ans d'école secondaire I seulement. Autrement dit, dans ces quelques cantons, savoir si les écoliers seront effectivement empêchés de recevoir une maturité "le plus rapidement possible" - soit après quatorze années d'école (obligatoire et post-obligatoire) - dépend en réalité d'une décision du législateur cantonal et, plus précisément, d'une transposition en droit cantonal d'un autre modèle que celui que l'on vient d'évoquer. De ce point de vue, l'exigence fixée aux art. 7 et 36 al. 2 RRM 2023 selon laquelle la durée des filières de maturité gymnasiale devrait être de quatre ans au moins pour aboutir à la délivrance d'un certificat reconnu dans toute la Suisse ne constitue pas nécessairement un BGE 151 I 101 S. 111 changement fondamental, quand bien même sa mise en oeuvre s'accompagne d'un certain coût financier. Or, il faut admettre qu'elle est, à ce titre, non seulement couverte par l'art. 7 al. 3 let. a de l'Accord sur la reconnaissance des

diplômes, qui prévoit que la durée de formation peut être une condition de reconnaissance, mais qu'elle respecte également l'obligation de la CDIP de tenir compte des standards existant en Suisse, comme le prescrit l'art. 7 al. 1 de ce même accord. On peine dès lors à discerner en quoi la nouvelle réglementation sortirait du cadre fixé par celui-ci, quoi qu'en disent les recourants qui se limitent à affirmer, sans citer une quelconque référence, qu'il n'aurait pas été dans l'intention des parlements cantonaux - et en particulier du Grand Conseil vaudois - d'accepter qu'une prolongation des études gymnasiales puisse être imposée aux cantons sans leur approbation, ni celle du corps électoral.

E. 4.7.3

Il est certes possible que les autorités vaudoises n'aient pas imaginé dans les années 1990 que la CDIP s'interrogerait un jour sur la valeur des certificats de maturité obtenus à l'issue d'une formation gymnasiale de trois ans et qu'elle déciderait de ne plus leur octroyer de reconnaissance automatique. Cela étant, il ressort clairement des travaux préparatoires et des débats menés au Grand Conseil en lien avec l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes qu'elles ont estimé nécessaire d'adhérer à cette convention intercantonale afin d'assurer la reconnaissance des diplômes vaudois sur une autre base que celle de la réciprocité, laquelle ne permettait pas de garantir suffisamment la qualité des diplômes (cf. Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'État à adhérer à l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, in Bulletin du Grand Conseil vaudois n° 32, Séance du 6 décembre 1993, 3567 ss, spéc. p. 3571). Elles ont ce faisant admis que la conférence plénière de la CDIP puisse à l'avenir adopter elle-même des règlements de reconnaissance, sachant que le canton y serait représenté et qu'il pourrait dès lors participer à l'élaboration desdits règlements et défendre certains principes auxquels il tenait (cf. Exposé des motifs précité, p. 3569). Le Grand Conseil vaudois, comme les autres parlements cantonaux, a ainsi accepté le risque que cet organe intercantonal puisse un jour fixer, mais aussi modifier, sur la base d'une décision prise à la majorité des deux tiers, la durée d'étude gymnasiale minimale nécessaire à une reconnaissance automatique des certificats de maturité délivrés par le canton. BGE 151 I 101 S. 112

E. 4.7.4

Notons que, contrairement à ce que semblent penser les recourants, il ne serait pas forcément plus respectueux de la souveraineté cantonale que de retenir aujourd'hui l'inverse et d'exiger qu'une telle décision nécessite l'accord unanime des membres de la CDIP, voire une révision de l'Accord de reconnaissance des diplômes. Cela reviendrait à forcer la majorité des cantons à continuer de reconnaître l'équivalence des maturités gymnasiales effectuées en trois ans, alors même que celles-ci ne correspondent plus à leurs standards. Il est ainsi dans la nature du fédéralisme suisse qu'une décision puisse être prise - dans des cas et conditions bien définis - à la majorité des cantons (cf. FF 2002 2218; aussi JEANNERAT, op. cit., n. 745). Il est pour le reste vrai que le RRM 2023 n'a fait l'objet d'aucune approbation parlementaire ni référendaire et qu'il jouit dès lors d'une légitimité démocratique moindre par rapport à une loi cantonale ordinaire, comme l'art. 29 al. 1 de la loi du 17 septembre 1985 sur l'enseignement supérieur (LESS; BLV 412.11) qui prévoit que le gymnase dure trois ans dans le canton de Vaud. Il n'en demeure pas moins que la Constitution fédérale encourage la collaboration intercantonale, en particulier dans le domaine de l'instruction publique, et qu'elle autorise dans ce but expressément les cantons à octroyer certains pouvoirs législatifs à des organes intercantonaux tels que la CDIP (supra consid. 4.2-4.4). En reprochant au RRM 2023 de pâtir d'un déficit démocratique, les

recourants formulent par conséquent un grief de nature plus politique que juridique, dès lors que, comme on l'a dit, les conditions de délégation législative au niveau intercantonal fixées à l' art. 48 al. 4 Cst. sont en l'occurrence respectées et que cette disposition permet, sur le principe, à un organe intercantonal d'adopter des normes primaires allant au-delà de simples règles d'exécution (cf. supra consid. 4.6; dans ce sens, notamment, BERNHARD EHRENZELLER, *Bildungsverfassung*, Diggelman/Hertig Randall/Schindler[éd.], in *Droit constitutionnel suisse*, 2020, p. 209 ss, n. 30; BERNHARD WALDMANN, *Der kooperative Föderalismus - Eine kurze Einführung*, in 1 re Conférence sur le fédéralisme, 2005, p. 15 ss; aussi JEANNERAT, op. cit., n os 40-44 ad art. 61a Cst.).

E. 4.8

Sur le vu de ce qui précède, il faut retenir que le RRM 2023 ne viole ni l' art. 48 al. 4 Cst. ni le droit intercantonal supérieur.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.