



**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse à la recommandation 19.197 « Pour un
enseignement du droit de qualité dans les lycées
neuchâtelois »**

(Du 27 juin 2022)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La recommandation 19.197 du Grand Conseil invite le Conseil d'État à mettre en place un cursus dans une haute école pédagogique permettant aux détenteur-trice-s d'un master en droit d'enseigner sans limites d'engagement et sans retenue salariale. En l'occurrence, les titulaires d'un master en droit, tout comme les titulaires d'un master en économie, sont admissibles à l'entrée en formation HEP pour la discipline « économie et droit », à condition d'avoir les crédits ECTS minimum dans les domaines « économie politique », « économie d'entreprise » et « droit ». Les titulaires d'un master en droit non éligibles à la formation HEP peuvent enseigner les périodes de droit de la discipline « économie et droit », sans retenue salariale, à condition qu'ils ou elles exercent une activité professionnelle autre que l'enseignement mais en relation directe avec le droit et qu'ils ou elles obtiennent un certificat pour l'enseignement des branches professionnelles à titre accessoire (CPB) délivré par la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP, anciennement IFFP). Dès lors, le Conseil d'État entend maintenir le cadre actuel.

1. INTRODUCTION

Le Conseil d'État entend, par le présent rapport, informer le Grand Conseil sur les différents points soulevés par la recommandation 19.197.

2. TEXTE DE LA RECOMMANDATION

En date du 19 février 2020, votre Autorité a accepté la recommandation 19.197 **du groupe PopVertsSol**, par 66 voix contre 19, dont nous vous rappelons la teneur ci-après :

19.197

4 novembre 2019

Recommandation Groupe PopVersSol « Pour un enseignement du droit de qualité dans les lycées neuchâtelois »

Le Conseil d'État est prié d'étudier la possibilité de faire enseigner le droit dans les lycées académiques neuchâtelois par des enseignants au bénéfice d'un master de la discipline concernée, comme pour toutes les autres disciplines. À cet effet, il examine la possibilité de leur offrir une formation en haute école pédagogique (HEP), qui n'existe pas actuellement, ou de considérer le brevet d'avocat comme tout ou partie d'une formation pédagogique qui, dans ce dernier cas, pourrait être optimisée et raccourcie.

Pour pouvoir être engagé dans un lycée neuchâtelois, un enseignant doit impérativement être en possession d'un master universitaire et d'un diplôme de la HEP, ceci pour assurer la qualité académique et pédagogique de ces institutions. Il existe néanmoins une exception ; le droit ne peut être enseigné a priori que par des maîtres d'économie ayant acquis un certain nombre de crédits de droit dans leur cursus. En effet, il n'existe pas de formation pédagogique en HEP pour les détenteurs d'un master en droit, voire d'un brevet d'avocat. Ceux-ci doivent, s'ils veulent enseigner, suivre des cours à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) et, le cas échéant, se voient imposer une limite de six périodes d'enseignement par semaine au maximum. Dans la mesure où l'importance du droit dans notre société ne fait pas débat et où les élèves méritent, dans cette discipline comme dans toutes les autres, un enseignement optimal, le Conseil d'État est prié d'étudier la possibilité de corriger cette étrange exception et d'offrir aux détenteurs d'un master en droit, et à plus forte raison d'un brevet d'avocat, un cursus leur permettant d'enseigner ensuite sans limites d'engagement et sans retenue salariale ; une solution intégrant dans la réflexion les autres cantons romands serait appréciée.

3. L'ENSEIGNEMENT DU DROIT DANS LES LYCÉES

Les disciplines enseignées en filière de maturité gymnasiale sont définies aux articles 9 du règlement de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM) et de l'ordonnance fédérale sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (ORM). Le droit n'y est pas considéré comme une discipline à part entière, à l'instar de la géographie ou du français, mais fait partie de la discipline « économie et droit ».

Deux périodes d' « économie et droit » sont enseignées à toutes et à tous les élèves. Les élèves qui le désirent peuvent approfondir l' « économie et droit » en choisissant l'option spécifique (OS), à raison de 4 heures supplémentaires hebdomadaires pendant 3 années, ou l'option complémentaire (OC), à raison de 2 heures supplémentaires hebdomadaires pendant 2 ans.

Le corps enseignant habilité à enseigner en maturité gymnasiale doit répondre au cadre suisse fixé aux articles 7 du RRM et l'ORM. Outre un master universitaire, il doit être au bénéfice d'un diplôme d'enseignement pour les écoles de maturité gymnasiale ou d'une formation scientifique et pédagogique équivalente. La formation du corps enseignant prend en compte la dimension de discipline globale « économie et droit » ; le diplôme atteste que la personne qui l'a obtenu est en mesure d'enseigner les différents domaines de cette discipline composite. Au niveau académique, les enseignant-e-s doivent être au bénéfice d'un master en droit ou en économie, tout en complétant leur formation par les modules manquants en économie d'entreprise et en économie politique pour les titulaires d'un master en droit, et en droit pour les titulaires d'un master en économie.

La formation pédagogique en HEP pour la discipline « économie et droit » existe ainsi tant pour les titulaires d'un master en droit que pour les titulaires d'un master en économie.

Les conditions d'entrée en formation HEP pour la discipline « économie et droit » sont les suivantes : le Master universitaire en économie ou en droit doit comporter au moins 120 crédits ECTS (y compris les crédits de niveau Bachelor) dont 30 de niveau Master dans un premier domaine d'études, 60 dont 30 de niveau Master dans un deuxième domaine, et 30 dans le troisième domaine. Les domaines sont les suivants : « économie politique », « économie d'entreprise » et « droit ».

L'objectif défini par le législateur est donc de proposer un enseignement généraliste en s'appuyant sur le développement de compétences en économie politique, économie d'entreprise et droit.

SITUATION DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Contrairement à la majorité des cantons suisses, l'enseignement de la discipline « économie et droit » dans le canton de Neuchâtel a été dispensé durant des décennies pour la partie « économie politique et économie d'entreprise » par un corps enseignant qualifié au sens de l'ORM/RRM et pour la partie « droit » par un corps enseignant qui disposait d'un brevet d'avocat-e, considéré comme faisant office de qualification pédagogique. Bien que la qualité de l'enseignement donnait satisfaction, l'assimilation du brevet d'avocat-e comme qualification pédagogique ne répondait pas aux objectifs définis au niveau suisse.

Partant, le canton de Neuchâtel a arrêté en 2015 les conditions pour être également admis-e pour l'enseignement de la discipline « économie et droit » en filière maturité gymnasiale sans être titulaire d'un diplôme d'enseignement pour les filières de maturité. Ainsi, dans les lycées neuchâtelois, les titulaires d'un master en droit peuvent également enseigner les périodes de droit, à condition qu'ils ou elles exercent une activité professionnelle autre que l'enseignement mais en relation directe avec le droit et qu'ils ou elles obtiennent un certificat pour l'enseignement des branches professionnelles à titre accessoire (CPB) délivré par la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP, anciennement IFFP). Ce dispositif préserve le particularisme cantonal qui a fait ses preuves tout en exigeant des nouvelles personnes engagées une formation pédagogique permettant d'enseigner à titre accessoire en filière professionnelle et en filière académique. Outre une formation pédagogique, ce module de formation à la HEFP répond à la question salariale soulevée dans la recommandation. Ce titre pédagogique acquis en 300 heures permet d'enseigner à titre accessoire et donc d'éviter une pénalisation salariale.

En l'occurrence, dans le canton, la discipline obligatoire « introduction à l'économie et au droit » est enseignée à toutes et à tous les élèves en première ou en deuxième année à hauteur de deux périodes hebdomadaires. Sur les 2 périodes prévues, 1 est dévolue au droit et l'autre à l'économie. Globalement, cela représente 32 périodes de droit par semaine dispensées par des enseignant-e-s au bénéfice d'un master et de la formation HEP ou des enseignant-e-s bénéficiant des droits acquis, c'est-à-dire au bénéfice d'un brevet d'avocat.

Dans la grille horaire, 12 périodes sont prévues pour l'option spécifique (OS) « économie et droit » sur les 3 années de formation soit 4 périodes par année. Sur ces 12 périodes, 3 ou 4 selon les lycées sont spécifiquement attribuées au domaine du droit. Le dispositif est en effet légèrement différent selon les lycées. Globalement cela représente à ce jour un peu moins de 30 périodes de droit par semaine, dont la majorité est enseignée par des titulaires d'un master en droit. Pour l'année scolaire 2021-2022, environ 540 élèves ont choisi cette option, tous degrés confondus.

En ce qui concerne l'option complémentaire (OC) « économie et droit », 4 périodes sont prévues en tout soit 2 périodes en 2^{ème} et 2 périodes en 3^{ème} année. Sur ces 4 périodes, 2 sont attribuées au domaine droit. Cela représente à ce jour globalement 4 périodes de droit dont la moitié est enseignée par des titulaires d'un master en droit. Cette option est choisie par environ 60 élèves de 2^{ème} et 3^{ème} année en 2021-2022.

4. SITUATION DANS LES AUTRES CANTONS

Pour faire suite aux préoccupations de l'auteur de la recommandation, le canton de Neuchâtel a thématiqué ces derniers mois cette question dans le cadre de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), via sa conférence latine de l'enseignement postobligatoire (CLPO) et auprès de la CDIP, via sa conférence suisse des services de l'enseignement II formation générale (CESFG). Il ressort que le problème est spécifique à quelques cantons romands, qui peinent à trouver des profils idoines pour enseigner la discipline « économie et droit ». Dans ces cantons, comme à Neuchâtel, les juristes avec master qui enseignent ladite discipline sans formation pédagogique complète le font à la grande satisfaction des directions d'établissement, des élèves et des universités.

En outre, la CESFG relève qu'il est particulièrement important de veiller à ce que le Plan d'études-cadre pour les écoles de maturité continue à fixer une discipline unique « économie et droit » avec des contenus adaptés aux spécificités de la formation gymnasiale et à sa mission d'assurer une formation en culture générale large, qui ne doit pas se substituer à la formation académique tertiaire.

5. RÉFORME DE LA MATURITÉ GYMNASIALE

La révision en cours du RRM/ORM et du plan d'études pour une mise en œuvre aux environs de 2032 ne modifie en rien le côté interdisciplinaire de la discipline « économie et droit ». Dans le cadre des travaux auxquels les cantons ont été associés, il n'a pas été possible de fédérer la majorité des cantons autour de la question d'une discipline spécifique « droit » ou sur le statut du corps enseignant pour la partie juridique de la branche telle que prévue aujourd'hui.

6. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Comme le demande l'auteur de la recommandation, un cursus existe à la HEP pour enseigner la discipline « économie et droit » pour les titulaires d'un master en droit pour autant qu'ils et elles remplissent les conditions d'admission. À défaut et avec la volonté de pouvoir faire enseigner les périodes de droit de cette discipline dans les lycées académiques neuchâtelois par des enseignant-e-s au bénéfice d'un master y relatif, une solution pragmatique a été adoptée.

Le Conseil d'État souhaite ainsi maintenir le cadre actuel, qui permet de respecter les besoins spécifiques de notre canton, tout en prenant garde d'utiliser ces spécificités avec parcimonie et préserver la reconnaissance de notre filière.

Pour le surplus, le Conseil d'État n'est pas compétent pour modifier le dispositif de formation de la maturité gymnasiale, qui est de la compétence de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Confédération. Nous ne disposons pas de soutien suffisant pour modifier cet état de fait.

8. CONCLUSION

Sur la base des éléments développés ci-dessus, le Conseil d'État estime avoir répondu à la recommandation 19.197.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 27 juin 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND