

Rapport du Conseil communal au Conseil général à l'appui d'un Règlement sur les transports des enfants dits « de la montagne »

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers généraux,

Soucieux de répondre aux intentions et aux propositions de mesures d'économie de la Commission de gestion et des finances lors de l'établissement du budget 2011 en regard du lourd tribut consacré à la problématique des transports scolaires, le Conseil communal de Val-de-Travers s'est dès lors penché sur cette question afin de soumettre au Conseil général une solution allant dans le sens d'une indemnisation des familles concernées tout en répondant aux conditions fixées par le cadre légal. Cette proposition répondait aux attentes énoncées au plan financier tout en assurant la pérennité du système en cas de suppression de la subvention cantonale qui conditionne considérablement la réflexion y relative.

Dès lors que ce rapport a été retiré de l'ordre du jour de la séance du 11 avril 2011 suite aux diverses réactions négatives à son encontre, un groupe de travail placé sous l'égide du Conseil communal a été constitué en y intégrant des représentants des parents des élèves concernés ainsi que des représentants du Conseil général.

1. Composition du groupe de travail :

Présidence : M. Claude-Alain Kleiner, conseiller communal

Représentant du CC : M. Jean-Nathanael Karakash, conseiller communal

Représentants du CG : M. Jean-Albert Brunisholz
M. Alexandre Willener
M. Baptiste Hurni
M. Philippe Vaucher

Représentants des parents : Mme Sandra Menoud
Mme Perrin
M. Rosat
M. Huguenin

Précisons encore que M. et Mme Claude Perrin, représentants de l'entreprise de transport, ont participé aux travaux du groupe en y apportant leurs contributions techniques indispensables à la maîtrise de ce dossier.

Dans le même esprit, la présence de M. Frédéric de Chambrier, juriste et inspecteur des écoles du 3^{ème} arrondissement et représentant du Service de l'enseignement obligatoire a participé à une séance du groupe de travail.

2. Séances de travail :

Le groupe de travail s'est réuni à quatre reprises soit les :

15 août 2011 ;
20 septembre 2011 ;
19 octobre 2011 ;
2 février 2012.

3. Rappel des bases constitutionnelles et légales :

1. Le droit de tout enfant à recevoir une formation scolaire gratuite est inscrit dans la Constitution fédérale – art. 19 Cst et art. 62 al. 2– Droit à un enseignement de base suffisant et gratuit – ainsi que dans la Constitution cantonale – art. 14 Cst al.2 –.

- **Constitution fédérale**

Art. 19 Droit à un enseignement de base

Le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti.

Art. 62 Instruction publique – al.2

Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction et la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques.

- **Constitution cantonale**

Art. 14 al.2 – Droits de l'enfant

Il a droit, dans le cadre de la scolarité publique et obligatoire, à une formation gratuite correspondant à ses aptitudes.

2. En termes de bases légales, l'article 45 de la Loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 va dans ce sens, précisant la part des dépenses assumées par l'Etat et celles assumées par les Communes, et, à l'article 55 de la LOS et à l'article 4 de la Loi sur l'école enfantine, régissant les modalités de subventionnement des dépenses de transports.

Pour plus de clarté, selon le juriste du Service de l'enseignement obligatoire – M. F. de Chambrier –, en vertu de ce principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement :

« La gratuité s'applique également aux transports scolaires lorsque le trajet est jugé excessif. En effet, si l'accès à l'école est défavorable au point qu'il en résulte une atteinte inadmissible aux droits fondamentaux de l'enfant et propre à perturber l'instruction de celui-ci, l'impératif de la suffisance n'est alors pas respecté. Dès lors, les mesures propres à réparer l'insuffisance de l'enseignement, par exemple l'organisation d'un service de bus, ne doivent rien coûter aux parents, afin que l'exigence de gratuité soit remplie. »

Loi sur l'organisation scolaire

Art. 55

Lorsque des dépenses de transports d'élèves primaires résultent de mesures d'organisation, l'Etat accorde aux communes une subvention de 50 %.

Loi sur l'école enfantine

Art. 4

Les coûts de ladite école sont pris en charge selon les dispositions applicables à l'école primaire.

Arrêté fixant les modalités de subventionnement des dépenses scolaires

Art. 10 – RSN 410.106 –

Les frais de transport d'élèves primaires pris en charge par les communes sont subventionnés par l'Etat lorsqu'ils découlent des mesures d'organisation suivantes :

- *Fermeture d'un collège d'environs ;*
- *Regroupement intercommunal faisant l'objet d'une convention ou fréquentation d'une classe intercommunale du degré primaire – classe spéciale – ;*
- *Déplacements réguliers justifiés par l'accès aux installations sportives d'une autre commune.*

Les dispositions de cet article sont également applicables aux frais de transport pris en charge par les communes dans l'organisation de l'école enfantine publique.

De surcroît, en conclusion de ce préambule d'ordre juridique, citons la jurisprudence du Conseil fédéral qui a accepté la pratique vaudoise consistant à indemniser les parents sans se charger de l'organisation desdits transports scolaires, en ne prenant pas en compte une distance inférieure à 2.5 km – cf. JAAN 64.1 pt. 4.1 - .

4. Situation des transports des enfants dits « de la montagne » - année scolaire 2011-2012 :

Aujourd'hui et dès le début de l'année scolaire 2009-2010, les transports scolaires de cette catégorie ont été confiés à l'entreprise U. Perrin & fils par un mandat de prestations reconductible d'année scolaire en année scolaire. Cette externalisation correspond à une professionnalisation des transports « offrant » ainsi à la Commune une garantie certaine en regard des exigences fédérales en matière de transports d'enfants, exigences particulièrement « pointues » à la suite d'accidents graves survenus dans ce contexte au cours de ces dernières années – accident de Bex, VD –.

Ainsi, dans le respect des bases constitutionnelles, la Commune de Val-de-Travers, comme nombre d'autres communes du canton, s'appuyant sur la Loi sur l'organisation scolaire et l'article 10 de l'Arrêté fixant les modalités de subventionnement des dépenses scolaires, organise les transports des élèves dits de la montagne dès lors que ces transports résultent d'une fermeture de collège. Quelques autres demandes ont été adressées au dicastère concerné au cours de ces dernières années – Noiraigue, Travers et Couvet –, elles ont toutes été refusées compte tenu de cet argument. Les

transports actuels placés sous l'égide de l'entreprise privée ou de la Commune de Val-de-Travers résultent de la fermeture d'une école dans les lieux-dits suivants :

- ✓ Mont-de-Travers ;
- ✓ Le Couvent-sur-Couvet ;
- ✓ Mont-de-Boveresse ;
- ✓ Mont-de-Buttes ;
- ✓ Montagne-de-Buttes ;
- ✓ Les Parcs ;
- ✓ Les Prises.

Les coûts inhérents aux transports des enfants dits de la montagne pour l'année civile 2011 – cf. comptes 2011 – se sont montés à Fr. 115'851.75. Ces coûts comprennent bien les coûts relatifs aux transports facturés par l'entreprise privée à laquelle la Commune a confié ce mandat et les montants inhérents aux indemnités versées aux trois familles concernées.

5. Evolution des réflexions au sein du groupe de travail :

Si les premiers échanges ont tout d'abord porté sur des questions d'ordre juridique, respectivement les obligations de la Commune en regard du contexte géographique, scolaire et social actuel, les réflexions se sont rapidement portées sur la quête de solutions satisfaisantes pour les partenaires concernés, assurant une mise en œuvre pragmatique de la législation. En effet, il convient de préciser qu'au plan juridique, la lecture de la jurisprudence inhérente aux bases légales démontre qu'il existe une certaine marge de manœuvre. A ce sujet, la position du Département de l'éducation, de la culture et des sports est claire en ce sens qu'elle estime que la Commune de Val-de-Travers offre actuellement des conditions parfaitement satisfaisantes, respectivement que le projet que le Conseil communal envisageait initialement était lui aussi satisfaisant : *« La proposition faite par la Commune de Val-de-Travers peut être considérée comme avantageuse et généreuse puisqu'elle assure un service parascolaire adéquat et prend entièrement à sa charge les abonnements des élèves du secteur secondaire. Si la Commune établissait un règlement comprenant les divers points figurant sur la version proposée, l'Etat pourrait le sanctionner, tout en sachant que cela ne représenterait pas une « assurance tous risques » contre un éventuel recours fondé sur une situation particulière, mais à tout le moins, cela constituerait une base claire, transparente et démocratique sur laquelle travailler. Pour mémoire, il s'agit de rappeler que la responsabilité des parents est également engagée en la matière. Pour toutes ces raisons, le Service de l'enseignement obligatoire encourage les parties concernées à dégager une solution faisant appel au bon sens ».*

Dès lors, c'est bien vers une réflexion tournée vers le « On fait quoi et comment ensemble ? » plutôt que « La Commune fait quoi ? » que les parties concernées ont orienté les réflexions du groupe de travail. Ainsi, le groupe de travail, sur la base des éléments indispensables à une bonne compréhension des enjeux – enfants transportés actuellement, enfants non transportés aujourd'hui et enfants des degrés 8, 9, 10 et 11 –

a passé en revue divers scénarios et leurs conséquences financières pour la Commune de Val-de-Travers :

- ✓ Système de défraiement généralisé, par site ou individualisé.
- ✓ Transport scolaire primaire seul, primaire et secondaire séparés, primaire et secondaire groupés avec garde des enfants du primaire durant les périodes d'attente.
- ✓ Avec retour à midi ou sans retour, mais avec prise en charge de l'encadrement de la cantine par la commune.

La recherche d'une solution prioritairement favorable aux enfants a abouti à l'élaboration du Règlement qui vous est soumis. Il s'agit d'un compromis jugé acceptable par toutes les parties concernées. Même si les coûts ne seront pas diminués en regard de la situation prévalant actuellement, la commune peut se satisfaire de la solution trouvée, dans la mesure où l'adoption d'un règlement permettra d'assurer une base solide et équitable pour traiter d'éventuelles nouvelles demandes. De plus, les discussions ont démontré qu'une approche exclusivement fondée sur nos obligations légales minimales ne permettrait pas d'aboutir à une économie suffisamment conséquente pour justifier une péjoration des prestations offertes aux enfants et à leurs familles. Au plan des coûts, si tous les élèves étaient transportés par l'entreprise privée, le montant devisé par l'entreprise est de Fr. 105'870.-.

A l'examen du projet de règlement sur les transports des enfants dits « de la montagne », la commission des règlements l'a préavisé positivement, de manière unanime, lors de sa séance du 8 mars 2012.

La commission de gestion et des finances s'est également prononcée favorablement en faveur de ce règlement.

Fort de ces considérations et de ces préavis, le Conseil communal vous recommande l'acceptation de ce règlement.

Vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de nos sentiments distingués.

Val-de-Travers, le 13 mars 2012

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL
LE PRÉSIDENT : LE CHANCELIER :

Claude-Alain Kleiner

Alexis Boillat

Annexe : - Projet de règlement sur les transports scolaires

Règlement relatif aux transports des enfants dits « de la montagne »



Commune de Val-de-Travers

Règlement relatif aux transports des enfants dits « de la montagne »

LE CONSEIL GENERAL DE LA COMMUNE DE VAL-DE-TRAVERS

vu le rapport du Conseil communal du 13 mars 2012 ;

vu la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 ;

vu la loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 ;

vu l'arrêté cantonal fixant les modalités de subventionnement des dépenses scolaires – scolarité obligatoire -, art. 10 ;

vu le Règlement du Conseil d'établissement scolaire du « Cercle scolaire de l'Ecole Jean-Jacques Rousseau du Val-de-Travers (211.1) ;

vu le préavis positif du groupe de travail du Conseil communal - Transports des enfants dits « de la montagne » ;

vu le préavis positif de la commission des règlements, du 8 mars 2012 ;

vu le préavis positif de la commission de gestion et des finances, du 12 mars 2012 ;

sur proposition du Conseil communal,

arrête :

Généralités

Article premier.- La Commune de Val-de-Travers assure le transport des élèves des degrés 1^H à 7^H au départ des lieux sur lesquels un collège d'environ a été fermé.

²Dans le respect des dispositions légales, le conducteur en charge du transport est autorisé à accepter, dans son véhicule, des élèves d'autres degrés. Le conducteur peut également, sans aucune obligation, accepter des étudiants ou des apprentis si la capacité de son véhicule le permet.

³Les sites concernés sont les suivants :

- a) Collège du Mont-de-Travers
- b) Collège du Couvent-sur-Couvet
- c) Collège du Mont-de-Boveresse
- d) Collège des Parcs – Les Bayards
- e) Collège des Prises – Les Bayards
- f) Collège du Mont-de-Buttes
- g) Collège de la Montagne-de-Buttes

⁴Le Conseil communal peut, si la pénibilité ou la dangerosité d'un parcours l'exige, organiser des transports pour des élèves de tous les degrés de 1^H à 11^H. La mise en service de tels transports requiert les préavis du Conseil d'établissement scolaire et de la Commission de gestion et des finances.

Arrangements

Art. 2.- En principe, la Commune de Val-de-Travers prend en charge les élèves concernés depuis le site de l'ancienne école. D'autres arrangements peuvent être conclus avec les parents, pour autant que cela n'augmente pas les coûts à charge de la commune. Ces arrangements sont soumis à l'autorisation du dicastère de l'éducation et de l'enseignement.

<i>Lieu de scolarisation</i>	<p>Art. 3.- La Commune de Val-de-Travers décide du lieu de scolarisation des élèves transportés.</p> <p>²En cas de scolarisation dans un autre lieu conséquemment à une demande particulière des parents, ces derniers sont tenus d'assurer à leurs frais eux-mêmes le transport de leurs enfants.</p>
<i>Encadrement</i>	<p>Art. 4.- Un encadrement adapté est assuré, sans frais pour les parents, au profit des enfants transportés qui subiraient un long délai d'attente avant ou après les cours.</p> <p>²En fonction des conditions météorologiques, de circonstances particulières ou si tous les parents sont d'accord, la commune peut renoncer à transporter les élèves à leur domicile pour la pause de midi. Dans ce cas, la commune assure à ses frais la garde et la subsistance des élèves concernés.</p>
<i>Défraiement</i>	<p>Art. 5.- La Commune de Val-de-Travers peut renoncer aux transports si tous les parents, d'un même site, se mettent d'accord pour un système de défraiement.</p> <p>²Cas échéant, le défraiement est calculé comme suit :</p> <p>a) Distance -a)- X Tarif -b)- X Nombre de trajets -c)-. La distance correspond au nombre de kilomètres entre le site de l'ancien collège et le lieu de scolarisation le plus proche ;</p> <p>b) Le tarif est de 70 centimes par kilomètre et par famille ;</p> <p>c) Le nombre de trajets est déterminé de manière forfaitaire sur une base de 39 semaines par an, comptant chacune neuf demi-journées.</p>
<i>Application</i>	<p>Art. 6.- Le dicastère de l'éducation et de l'enseignement est chargé de la mise en œuvre et de l'application du présent règlement.</p> <p>²Les litiges relatifs à l'interprétation des présentes dispositions et découlant de décisions prises par le dicastère de l'éducation et de l'enseignement peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil communal dans les 30 jours dès la réception de la décision attaquée.</p> <p>³Les décisions rendues par le Conseil communal peuvent faire l'objet d'un recours dans les 30 jours auprès du Département cantonal en charge de l'éducation, conformément aux dispositions de la loi cantonale sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA).</p>
<i>Abrogation</i> <i>Entrée en vigueur</i>	<p>Art. 7.- Le présent règlement abroge toutes les dispositions contraires qui auraient été arrêtées antérieurement à son adoption par Val-de-Travers et les anciennes communes de Môtiers, Couvet, Travers, Noiraigue, Boveresse, Fleurier, Buttes, Saint-Sulpice et Les Bayards.</p> <p>²Il entrera en vigueur au début de l'année scolaire 2012-2013.</p>
<i>Sanction du Conseil d'Etat</i>	<p>Art. 8.- Le présent règlement sera soumis à la sanction du Conseil d'Etat, à l'expiration du délai référendaire.</p>

Val-de-Travers, le 2 avril 2012

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
LE PRÉSIDENT : LA SECRÉTAIRE :

Zoran Savic

Cécile Mermet Meyer