

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Jean-Rémy Chevalley et consorts - Motion demandant une adaptation de la
réglementation régissant les transports scolaires**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 9 mars 2018 à la Salle de la Cité, dans le Parlement cantonal. Elle était composée de Mmes Anne-Sophie Betschart, Roxanne Meyer-Keller, et de MM. Jean-Rémy Chevalley, Jean-Marc Genton, Jean-Luc Bezençon (qui remplace Christine Chevalley), Didier Lohri, et de M. Maurice Treboux, confirmé dans sa fonction de président-rapporteur.

Ont également participé à cette séance :

Mme Cesla Amarelle (Cheffe du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture - DFJC), M. Alain Bouquet (Directeur général de la Direction générale de l'enseignement obligatoire - DGEO), M. Serge Loutan (Chef du Service de l'enseignement spécialisé et de l'appui à la formation - SESAF), M. Giancarlo Valceschini (Directeur général adjoint à la Direction organisation et planification - DOP).

La commission, consultée préalablement, a accepté d'auditionner M. Jean-François Rolaz, Président de l'Association Scolaire Centre Lavaux (ASCL).

M. Cédric Aeschlimann (SGC) a assuré le secrétariat de la commission, assisté de M. Adrien Chevalley, stagiaire. Qu'ils soient chaleureusement remerciés pour l'excellent travail fourni.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Notre collègue motionnaire, Municipal, est de plus en plus sensible aux multiples problèmes liés aux transports scolaires. Les parents deviennent exigeants envers les communes, particulièrement, en matière de transport scolaire et d'infrastructures. Il cite un exemple à Puidoux, où des parents habitant en dehors du village ont demandé l'ajout d'un trottoir et d'un éclairage public, estimant que la route agricole est, dans l'état, trop dangereuse pour les enfants. De telles réclamations se multiplient, tel un autre cas à Forel, puisque cette commune a été forcée d'organiser le transport des enfants avec des taxis, pour un coût de CHF 520.- par semaine à la charge de l'association scolaire.

Le député estime que l'article 2, alinéa 3, du règlement sur les transports scolaires (RTS) est trop flou et permet trop d'interprétations. Celui-ci stipule que : « *La commune est en outre tenue d'organiser un transport si, compte tenu des caractéristiques de l'itinéraire à parcourir, il n'est pas raisonnable d'exiger d'un élève, en fonction de son âge, qu'il se rende à l'école par ses propres moyens* ». Le motionnaire souhaite que l'Etat trouve des solutions, particulièrement sur l'interprétation de la locution « caractéristiques de l'itinéraire ».

Selon lui, le RTS devrait être modifié, au chapitre II, article 2, alinéa 3, par le texte suivant :

« *Les parents ou les représentants légaux sont responsables de l'enfant du domicile jusqu'à l'arrêt officiel du transport scolaire attribué. Les communes sont responsables de l'enfant de l'arrêt officiel du transport jusque dans le périmètre scolaire, l'établissement scolaire prend cette responsabilité dès que l'enfant entre dans le périmètre scolaire.* »

3. AUDITION

Le Président de l'Association Scolaire Centre Lavaux (ASCL) est entendu par la commission. Il préconise une définition claire et un découpage en étapes : entre le lieu de domicile et l'arrêt du bus, puis entre l'arrêt du bus et le dépôt en milieu scolaire, afin de mieux préciser les responsabilités. Il estime que cette problématique est importante, car elle concerne la sécurité des enfants et la responsabilité des parents, des communes et de la DGEO. Certes, la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) fournit des pistes quant à ce problème de responsabilité, mais elle semble inapplicable dans la pratique. Ainsi, la surveillance des enfants du dépôt de ceux-ci jusqu'à l'entrée en classe incombe actuellement aux communes. La durée de ce passage en classe peut varier de 1 à 20 minutes. Il est peu pratique pour les communes de devoir engager du personnel supplémentaire pour 10 minutes par jour.

Une autre difficulté provient du transport en bus : les arrêts de bus sont définis par les communes ou par un groupe de communes, et les transporteurs sont donc tenus de les respecter. Même si le risque zéro n'existe pas, l'autorité met tout en œuvre pour garantir des conditions de sécurité maximales autour de ces arrêts. Malgré tout, certains parents souhaiteraient presque que l'on vienne chercher leurs enfants au pied du lit.

Selon le Président de l'ASCL, il n'existe pas pour l'instant de définition claire des responsabilités et du devoir de surveillance des enfants de la sortie de la maison jusqu'à l'entrée en classe. Il souhaiterait un peu plus de la clarté afin de pouvoir faire face à des parents exigeants. La solution préconisée par le motionnaire ne lui semble pas poser de problèmes juridiques, puisque les parents sont couverts par une assurance accident et que les écoles sont couvertes par la responsabilité civile (RC).

Il soutient la formule des 3 phases de responsabilité.

1. Les parents sont responsables jusqu'à l'arrêt de bus défini par la commune.
2. La prise en charge par le transporteur est de la responsabilité des communes jusqu'à l'entrée dans le périmètre scolaire.
3. Les enfants sont ensuite sous la responsabilité du corps enseignant.

La solution la plus simple serait, selon lui, qu'un enseignant soit présent sur place avant de commencer la classe. La situation à Puidoux a montré les difficultés de l'engagement de patrouilleurs et il y a été impossible de mettre en place des « Pedibus ».

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du DFJC ainsi que ses cadres, nous précisent que la responsabilité de la surveillance des parents est un sujet complexe, fonctionnant actuellement selon le système d'une responsabilité partagée. Elle précise que selon l'article 2, alinéa 3, du règlement : « *La commune est en outre tenue d'organiser un transport si, compte tenu des caractéristiques de l'itinéraire à parcourir, il n'est pas raisonnable d'exiger d'un élève, en fonction de son âge, qu'il se rende à l'école par ses propres moyens* ».

Cependant, il convient de rester attentif sur le fait que cet article complète l'alinéa 1, soit : « *Un élève se rend à l'école par ses propres moyens* ». Ce même article précise aussi, à son deuxième alinéa, que : « *La commune fixe la distance à partir de laquelle elle organise un transport. Cette distance ne peut excéder 2,5 kilomètres* ».

Une jurisprudence importante du Tribunal Fédéral (TF) a estimé qu'il ne fallait pas uniquement prendre en compte la distance à parcourir pour définir la nécessité de l'organisation d'un transport par la commune, mais aussi l'âge de l'enfant et la dangerosité du trajet à parcourir. Cette jurisprudence a conduit notre canton à préciser la distance à parcourir et à retenir le chiffre de 2,5 kilomètres.

L'ensemble de l'article touche l'organisation du transport scolaire et non pas la responsabilité de l'enfant lors de ce transport. La proposition du motionnaire de modifier le règlement au chapitre II, article 2, alinéa 3, pose la question du siège de la matière, à savoir la responsabilité, qui n'est pas réglée par ces articles.

D'autres articles de la LEO touchent la responsabilité générale vis-à-vis de la sécurité des enfants. Ainsi, l'article 128 définit la responsabilité des parents en dehors du temps scolaire : « *En dehors du temps scolaire, l'enfant est placé sous la responsabilité de ses parents. Ils assument notamment la responsabilité de ses déplacements entre le domicile et l'école et durant la pause de midi, à moins que cette tâche n'ait été confiée à une autre personne ou à une organisation* ». L'article 28 de la LEO, lettre b, porte sur l'organisation de transports scolaires par les communes, et implique que « *lorsque la distance à parcourir entre le lieu d'habitation et le lieu de scolarisation, la nature du chemin et des dangers qui y sont liés, l'âge et la constitution des élèves le justifient, à défaut de transports publics adaptés aux horaires scolaires, les communes organisent des transports scolaires* ».

Les limites du temps pendant lequel les enfants sont sous la responsabilité de l'école sont aussi clairement définies, mais le temps d'attente est avant tout lié à la manière dont le transport est organisé, et une marge de manœuvre existe localement. Ces responsabilités sont définies de manière assez claire par la loi, la LEO définissant ainsi le temps scolaire à l'article 70 : « *Est considéré comme temps scolaire, pour chaque élève, le temps correspondant aux périodes prévues à son horaire, récréations, pauses et déplacements entre les cours inclus* ». Pour les enseignants et durant le temps scolaire, les élèves sont placés sous la responsabilité de l'école, cela comprend les cinq minutes avant l'heure du début des cours du matin et de l'après-midi. Certes, certains enseignants surveillent parfois les élèves, avant qu'ils prennent le transport scolaire. Ils le font à bien plaisir hors de leur cahier des charges et de la responsabilité de l'école. Si l'enseignant n'est pas présent, il y a alors un risque de considérer qu'il a manqué à ses obligations, alors que ce n'est pas le cas.

Pour éviter cette zone de flou, des communes ont demandé si elles peuvent conclure un contrat avec des enseignants portant sur ces minutes de surveillance hors du temps scolaire. Cette solution pose le problème de la délégation d'une tâche communale à un agent de l'État. En outre, si l'enseignant est employé à plein temps, cela augmente son temps de travail et poserait donc un problème par rapport à son statut contractuel. Il faut être clair : la période avant les 5 minutes qui précèdent cours n'est pas placée sous la responsabilité de l'État, mais des parents.

Pour résumer, le Conseil d'Etat est opposé à cette motion pour 4 raisons :

- Il est clair que les intentions du motionnaire ne trouvent pas de fondement dans l'article 2, alinéa 3, du présent règlement. La motion ne peut pas, par le simple remplacement de cet article, définir la responsabilité de surveillance des enfants. Le RTS traite de notions liées à la distance et à la dangerosité du chemin à parcourir. Le siège de la matière, la responsabilité de la surveillance des enfants touche plutôt au champ des compétences. La responsabilité des acteurs dans le cadre du chemin parcouru est donc hors du cadre légal proposé.
- L'article 28, lettre b, de la LEO précise que les communes sont responsables durant le temps du trajet. Cet article génère des compétences, clairement établies entre les différents acteurs scolaires. La notion de temps scolaire, précisé à l'article 55 du règlement d'application de la loi sur l'enseignement obligatoire (RLEO) et à l'article 70 de la LEO, forme une bonne intelligence par rapport aux responsabilités partagées. Un arrêt de la Cour de droit administratif et public (CDAP) de 2012 définit aussi très clairement les compétences sur le chemin de l'école entre le domicile et l'établissement scolaire. Le temps d'attente, du dépôt sur le lieu de l'école jusqu'au début des cours, fait partie du temps de transport.
- Le statut et le cahier des charges des enseignants devraient être revus et modifiés. Ce qui créerait un changement radical et un dangereux précédent, alors que les enseignants ont avant tout une mission pédagogique.
- Le coût financier de cette opération n'est pas estimé mais serait extrêmement important pour le département.

Pour conclure, le DFJC propose de traiter au cas par cas avec les communes. La DOP traite de ces questions et le département offre ses bons offices dans de telles situations. Le système actuel de bons offices permet de trouver des solutions lorsqu'un prestataire de service est défaillant. Le DFJC a tout intérêt à ce que les enfants arrivent dans de bonnes dispositions à l'école et à l'heure. Toutefois, la modification du changement de compétence par rapport à ces trajets paraît inopportune.

5. DISCUSSION GENERALE

Un Député présente le cas de parents qui ont souhaité que la commune vienne chercher leurs enfants en taxi, alors qu'ils habitent à 200 mètres de l'entrée du village, la route conduisant au village n'ayant pas de trottoir. L'association scolaire a été obligée d'aller chercher ces enfants suite aux décisions du département et du tribunal. Une solution a finalement pu être trouvée, mais il a fallu payer pendant plusieurs semaines.

Une commissaire fait remarquer qu'il est difficile de répondre à chaque spécificité communale par un règlement unique. Elle évoque, par exemple, le périmètre de sécurité de l'école et le risque posé par les parents déposant leurs enfants dans la cour d'école. De plus, les temps d'attente semblaient trop longs, et la Députée a ainsi suggéré de mettre en place un réfectoire et de proposer une journée à école continue, ce qui a créé des oppositions parentales. Elle souhaite faire remarquer que chaque commune a ses spécificités et que la responsabilité de la collectivité est de garantir la sécurité des enfants.

Un Député, ancien syndic, a souvent été confronté à cette problématique et a pu remarquer l'augmentation des exigences parentales. Il est important de pouvoir travailler main dans la main entre la commune et l'État, afin de définir la responsabilité entre domicile et transport. Il faudrait être plus précis et bien définir les règles entre les lieux de ramassage et le domicile pour qu'on ne puisse pas revenir sur cette problématique.

Un ancien Président d'une association intercommunale scolaire est d'avis que si l'on met en place un réseau d'accueil de jour avec des places d'accueil parascolaire en phase avec un groupement scolaire, il sera possible d'obtenir une meilleure prise en charge, et donc une baisse importante des coûts pour les communes. En outre, il est important de rendre à l'association scolaire ses compétences afin qu'elle puisse répondre directement aux parents, cela sans avoir à demander de l'aide au département. Certes, les exigences des parents augmentent, mais les associations doivent savoir et pouvoir agir si nécessaire.

Le département s'est déjà engagé souvent auprès des associations intercommunales afin de clarifier les responsabilités de chacun. Il est difficile de résoudre chaque cas à coup de règlement, car les problématiques sont diversifiées, la première mesure étant l'accompagnement sur le terrain. La notion de dangerosité n'est pas définie dans la loi et il convient souvent de se rendre sur place pour évaluer les risques, un document de synthèse étant ensuite établi avec des recommandations. Selon le département, la solution idéale serait que les associations de communes adoptent toutes un règlement communal sur les transports qui définit clairement les zones sur lesquelles les enfants doivent être transportés ou non, en fonction de leur âge, tout cela déterminé par le lieu de scolarisation.

Après une courte suspension de séance, la Conseillère d'Etat nous confirme, une fois encore, l'engagement de son département à accompagner et à coordonner la rédaction des règlements intercommunaux. De plus, le DFJC pourrait rédiger, au plus vite, un rapport établissant la problématique des compétences et des responsabilités des uns et des autres.

Dans ces conditions et après avoir estimé que la discussion a été de bonne qualité, **le motionnaire accepte de transformer sa motion en postulat.**

6. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présents.

Bassins, le 2 août 2018.

*Le rapporteur :
(Signé) Maurice Treboux*