

## RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Raphaël Mahaim "Quelle application du principe de territorialité dans l'école vaudoise ?"

### Rappel de l'interpellation

La loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) de 2011 consacre le principe de territorialité. Ce principe était déjà prévu dans le droit antérieur - loi scolaire de 1984. Il constitue un moyen de préserver la mixité sociale dans les écoles vaudoises et de garantir un ancrage de l'école dans les quartiers et les villages. Le législateur a confirmé cette option à l'article 63 de la LEO, sans pour autant modifier la teneur de la disposition correspondante et sans exprimer le souhait d'un changement de pratique. La loi laisse une porte ouverte pour des exceptions, tout en précisant que ce principe prime sur les dispositions de la loi sur l'accueil de jour (LAJE).

L'article 63 de la LEO, concernant le lieu de scolarisation, précise :

<sup>1</sup>"En principe, les élèves sont scolarisés dans l'établissement correspondant à l'aire de recrutement du lieu de domicile ou à défaut de résidence de leurs parents.

<sup>2</sup>Les dispositions relatives au lieu de scolarisation de l'élève priment sur les dispositions de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants."

L'article 49 du règlement d'application de la LEO, concernant les modalités de dérogation au lieu de scolarisation (LEO art. 63 al. 3), indique :

<sup>1</sup>"La demande de dérogation au lieu de scolarisation prévu par la loi est adressée par le directeur au département, qui statue, après avoir pris connaissance du préavis de la ou des communes concernées."

Chaque année, quelques centaines de familles - sur 86'000 élèves - obtiennent une dérogation selon un processus bien rodé : les communes de domicile et de scolarisation préavisent la demande et le département accorde dans l'immense majorité des cas une dérogation. Une telle pratique souple - respect du principe de territorialité assorti de dérogations dans des situations particulières dûment motivées - représente une solution appréciable pour de nombreuses familles, notamment quand une maman de jour ou les grands-parents constituent la seule solution de garde disponible. A notre connaissance, cette pratique n'a pas donné lieu à des situations d'abus.

Or, le Département semble avoir interrompu depuis peu cette pratique, par exemple dans le cas de demandes de dérogations pour de jeunes élèves gardés par leurs grands-parents, ceci même dans les cas où les communes concernées (domicile et scolarisation) ont donné un préavis positif. Des parents ont saisi la justice pour contester les décisions négatives du département.

Au vu de ce qui précède, nous nous permettons poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Le Conseil d'Etat a-t-il souhaité un changement de pratique en lien avec l'application du principe de territorialité ?
2. Le Conseil d'Etat a-t-il informé les établissements scolaires et les communes d'un changement de pratique ? Si oui, quand cela a-t-il été fait et par quels moyens ?
3. Le Conseil d'Etat peut-il fournir des statistiques récentes quant au nombre de demandes, au nombre d'octrois, respectivement de refus, de dérogations ? Le Conseil d'Etat peut-il également fournir les statistiques de ces dernières années, à titre de comparaison ?
4. Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut-il expliquer les raisons qui ont présidé à ce changement de pratique ? Quels critères le Conseil d'Etat applique-t-il dans l'analyse des demandes de dérogations ?
5. Plus fondamentalement, le Conseil d'Etat estime-t-il que le principe de territorialité - qui demeure absolument indispensable pour les raisons évoquées ci-dessus - ne devrait pas faire l'objet d'une application mesurée et permettre des dérogations lorsque des circonstances particulières l'exigent ?

*Nous remercions d'ores et déjà le Conseil d'Etat de ses réponses.*

*(Signé) Raphaël Mahaim*

*Déposée le 8 avril 2014, cette interpellation a été renvoyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat lors de sa séance du 6 mai 2014.*

## **Réponses du Conseil d'Etat**

Il y a lieu de rappeler au préalable que, dans sa réponse à l'interpellation Jacques Neiryck - "Est-il admissible de compliquer la vie d'une famille par une décision administrative ?" (14-INT-243), le Conseil d'Etat s'est déjà exprimé sur les interrogations soulevées par l'interpellant, de sorte que les réponses qui suivent doivent être considérées comme venant en complément des explications fournies à cette occasion

### *1. Le Conseil d'Etat a-t-il souhaité un changement de pratique en lien avec l'application du principe de territorialité ?*

L'art. 63 LEO, de même que l'art. 14 de l'ancienne loi scolaire, prévoit que les élèves sont scolarisés dans l'établissement correspondant à l'aire de recrutement du lieu de domicile ou à défaut, de résidence des parents.

Le Grand Conseil a souhaité renforcer ce principe en introduisant l'art. 63 al. 2 LEO qui stipule ceci : "Les dispositions relatives au lieu de scolarisation de l'élève priment sur les dispositions de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants".

Des dérogations peuvent être accordées par le département compétent à ce principe fondamental aux conditions de l'art. 64 LEO ; celles-ci doivent cependant rester exceptionnelles. Le Tribunal cantonal a constamment précisé que ces dérogations ne doivent pas être octroyées en nombre tel que la norme générale à laquelle il est ainsi fait exception soit vidée de son contenu. Le but que poursuit la loi peut à cet égard être considéré comme d'une importance manifeste, de sorte que l'octroi de dérogations ne se fera qu'avec une grande réserve, surtout lorsqu'il y a lieu de craindre qu'une décision aurait valeur de précédent pour de nombreuses situations analogues (arrêt du TC du 24 mars 2014 ; GE.2013.0205).

D'une manière générale, le principe appliqué dès la rentrée scolaire 2013 était que les problèmes de prise en charge extrascolaire auxquels un grand nombre de parents sont confrontés ne permettent pas, à moins d'une situation exceptionnelle, de déroger à la règle de la territorialité.

Néanmoins, comme annoncé dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Jacques Neyrinck, le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), en étroite collaboration avec le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), en charge de l'accueil de jour des enfants et en association avec les associations de parents d'élève, a fixé des critères permettant, pour une période transitoire déterminée, d'apprécier notamment selon l'âge des enfants faisant l'objet d'une demande, s'il y a lieu ou non d'octroyer une dérogation à titre exceptionnel, le temps pour les communes de remplir leur obligation constitutionnelle découlant de l'article 63a Cst-VD. Le 31 janvier 2017, le Grand Conseil a adopté des modifications de la loi sur l'accueil de jour des enfants qui précisent la portée de l'obligation constitutionnelle des communes en matière d'accueil parascolaire, et fixent, pour le déploiement de l'entier du socle minimal de prestations à proposer aux familles, une période transitoire de trois ans après l'entrée en vigueur de la révision législative.

On rappellera ici que le nouvel article 4a "Etendue de la prestation d'accueil parascolaire" prévoit que "les communes organisent un accueil parascolaire primaire selon les modalités suivantes :

- a. pour les enfants scolarisés de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> année primaire : un accueil doit être organisé le matin, durant la pause de midi et l'après-midi ;
- b. pour les enfants scolarisés en 5<sup>ème</sup> et en 6<sup>ème</sup> année primaire, un accueil doit être organisé le matin, durant la pause de midi et l'après-midi, y compris le mercredi après-midi en cas de besoins avérés ;
- c. pour les enfants scolarisés en 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> année primaire, un accueil doit être organisé au moins durant la pause de midi et l'après-midi, à l'exception du mercredi après-midi".

Cet article prévoit également que les communes organisent un accueil surveillé durant la pause de midi pour l'accueil parascolaire secondaire, soit pour les jeunes suivant un enseignement du degré secondaire I.

L'entrée en vigueur des modifications de la LAJE ayant été fixée par le Conseil d'Etat au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la période transitoire se terminera le 1<sup>er</sup> janvier 2021. A compter de cette date, les communes devront organiser un accueil parascolaire, selon les modalités prévues dans la loi. En principe la règle de territorialité fixée dans la LEO prévaudra – les demandes de dérogation qui pourraient encore être formulées par les familles, si les communes ne proposent pas une offre parascolaire suffisante pour répondre aux besoins seront examinées en tenant compte de l'intérêt de l'enfant tout en respectant les indications du Tribunal cantonal.

### *2. Le Conseil d'Etat a-t-il informé les établissements scolaires et les communes d'un changement de pratique ? Si oui, quand cela a-t-il été fait et par quels moyens ?*

Dès lors qu'il n'y a pas eu de changement de pratique, le Conseil d'Etat n'a émis aucune autre communication officielle que la publication de la nouvelle Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO).

*3. Le Conseil d'Etat peut-il fournir des statistiques récentes quant au nombre de demandes, au nombre d'octrois, respectivement de refus, de dérogations ? Le Conseil d'Etat peut-il également fournir les statistiques de ces dernières années, à titre de comparaison ?*

De 2010 à décembre 2016, le nombre de demandes de dérogation par année est passé de 276 à 633. Dans la même période, l'effectif de l'école obligatoire a connu une augmentation de près de 6'000 élèves pour atteindre environ 87'736 élèves au total. Dans le même temps, la proportion de demandes de dérogation à l'aire de recrutement est passée de 0.33 % à 0.7 % des élèves.

Parmi ces demandes, en 2010, 14 % ont été refusées. En 2013, après l'entrée en vigueur au 1er août 2013 de la LEO et après réexamen des situations tel qu'annoncé dans la réponse à l'interpellation Neiryneck, ce chiffre est passé à 12.2 %, puis 8.5 % en 2016.

A noter que 36.7 % des demandes concernent l'accueil de jour et 47 % concernent des déménagements en cours d'année en 2016. La mobilité a ainsi pris le dessus sur les questions d'accueil de jour durant ces dernières années.

*4. Le cas échéant, le Conseil d'Etat peut-il expliquer les raisons qui ont présidé à ce changement de pratique ? Quels critères le Conseil d'Etat applique-t-il dans l'analyse des demandes de dérogations ?*

A l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'enseignement obligatoire, le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) a appliqué les principes énoncés en réponse à la question 1 ci-dessus.

Les critères d'examens appliqués depuis la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Neyrinck susmentionnée et pendant une période de transition dont le terme est fixé, comme indiqué ci-dessus, au 1<sup>er</sup> janvier 2021, sont les suivants :

- toute situation doit être examinée dans l'intérêt prépondérant de l'élève ;
- toute demande en lien avec des difficultés d'organisation familiale est accordée pour une année et est renouvelable au plus jusqu'à la fin du primaire (12 ans) et pour autant que la commune de domicile atteste du manque de place ; en revanche, si la commune de domicile atteste de places à disposition dans son réseau, la dérogation est refusée ;
- toute demande motivée par la convenance personnelle est un motif de refus ;
- proximité du lieu de travail des parents : la dérogation est accordée si un parent assume lui-même la garde de l'enfant sur son lieu de travail, lequel offre un lieu de vie adéquat ; elle est refusée dans les autres cas. La seule proximité du lieu de travail n'est pas un motif d'octroi suffisant ;
- situation personnelle de l'élève : en cas de changement de domicile, la dérogation est acceptée pour débiter ou terminer une année scolaire ;
- raisons pédagogiques et médicales (problème particulier nécessitant un changement d'établissement, raisons médicales ou psychologiques, maltraitance) : dans ces cas rarissimes, il est procédé à un examen au cas par cas dans l'intérêt prépondérant de l'élève. La production d'un certificat médical attestant la pertinence du besoin constitue une condition nécessaire mais pas suffisante.

Comme mentionné dans la réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Neiryneck susmentionnée, l'articulation entre l'application stricte de l'art. 63 al. 2 LEO et les difficultés d'accueil de jour dans certains lieux a également nécessité de reprendre certaines situations dans l'attente de la mise en place de l'accueil de jour tel que défini à l'art. 63a de la Constitution cantonale (Cst-VD).

Ainsi, près de 300 décisions émises entre le 1er août 2013 et fin mai 2014 ont été révisées, dont 111 décisions négatives liées à l'accueil de jour. Après cette révision, 43 décisions négatives liées à l'accueil de jour ont été confirmées, principalement à cause de la limite d'âge fixée à 12 ans, parfois parce que des solutions ont été trouvées dans les communes de domicile ou encore parce que des parents ont renoncé à leur demande.

*5. Plus fondamentalement, le Conseil d'Etat estime-t-il que le principe de territorialité - qui demeure absolument indispensable pour les raisons évoquées ci-dessus - ne devrait pas faire l'objet d'une application mesurée et permettre des dérogations lorsque des circonstances particulières l'exigent ?*

A la suite de l'interpellation de Jacques Neiryneck susmentionnée, le DFJC, en collaboration avec le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) en charge de l'accueil de jour, a institué une période de transition en lien avec la mise en œuvre de l'art. 63a Cst-VD. Comme indiqué dans la réponse à la question 1, cette période de transition se terminera le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Convaincu que le développement d'une offre parascolaire adéquate constitue la réponse principale à apporter aux problèmes de prise en charge des enfants, le Conseil d'Etat rappelle que la LAJE prévoit désormais un mécanisme d'ajustement automatique de la contribution de l'Etat au développement de l'offre d'accueil. Par ce soutien financier renforcé, le Conseil d'Etat contribue à favoriser une réponse aux besoins des familles et des enfants.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 mai 2017.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*