

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Marc Genton et consorts - Transports scolaires : les Communes doivent toujours passer à la caisse ?

Rappel

Au début de l'été 2017, une nouvelle décision du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture est venue contrarier l'organisation des communes pour les transports scolaires. La Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) prévoit que des transports scolaires sont organisés lorsque le domicile des élèves est éloigné ou dangereux. Les communes ont limité les transports lorsque la distance est supérieure à 2,5 km, bien que d'autres communes ou associations de communes aient pris comme standard une distance plus courte.

L'article 28 de la LEO dit que :

- 1. 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.*
- 2. Des transports sont également prévus pour permettre aux élèves de se rendre d'un lieu d'enseignement à un autre lorsque les circonstances l'exigent.*
- 3. Les transports scolaires prévus aux alinéas 1 et 2, sont gratuits pour les élèves, y compris lorsqu'il s'agit de transports publics.*
- 4. Un règlement élaboré après consultation des communes en fixe les modalités de mise en œuvre, notamment quant à la sécurité des élèves. Une convention vient, le cas échéant, concrétiser la relation Etat-communes dans leurs demandes.*

Pour les communes, il est difficile de faire du porte-à-porte pour chaque élève y compris dans les endroits les plus excentrés du canton. Pour les habitants, la proximité d'une école ou le trajet pour s'y rendre est souvent une raison principale du choix d'un appartement. Habiter dans une zone foraine est un gage de tranquillité, mais a aussi comme corollaire l'éloignement des écoles, il est difficile de concilier les deux. Par ailleurs, il est communément admis que la marche est bonne pour la santé et salutaire pour l'hygiène de vie. Malheureusement le département a récemment donné raison à plusieurs familles qui revendiquaient du porte-à-porte, forcément coûteux pour les communes.

Pour clarifier et aider les communes à faire leur choix, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Quels sont les critères concrets qui déclenchent l'obligation de mettre en œuvre des transports scolaires ?*

- *Quelle est la distance maximale que peuvent marcher des enfants pour se rendre à leur école, compte tenu des éventuels dangers ?*
- *Comment peuvent faire les communes pour éviter de faire des transports individualisés dans tout le canton ?*

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses qui doivent aider les communes à offrir des transports sans mesures individuelles très coûteuses.

Souhaite développer.

(Signé) Jean-Marc Genton

et 47 cosignataires

Au début de l'été 2017, une nouvelle décision du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture est venue contrarier l'organisation des communes pour les transports scolaires. La Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) prévoit que des transports scolaires sont organisés lorsque le domicile des élèves est éloigné ou dangereux. Les communes ont limité les transports lorsque la distance est supérieure à 2,5 km, bien que d'autres communes ou associations de communes aient pris comme standard une distance plus courte.

L'article 28 de la LEO dit que :

- 1. 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. ·*
- 2. Des transports sont également prévus pour permettre aux élèves de se rendre d'un lieu d'enseignement à un autre lorsque les circonstances l'exigent.*
- 3. Les transports scolaires prévus aux alinéas 1 et 2, sont gratuits pour les élèves, y compris lorsqu'il s'agit de transports publics.*
- 4. Un règlement élaboré après consultation des communes en fixe les modalités de mise en œuvre, notamment quant à la sécurité des élèves. Une convention vient, le cas échéant, concrétiser la relation Etat-communes dans leurs demandes.*

Pour les communes, il est difficile de faire du porte-à-porte pour chaque élève y compris dans les endroits les plus excentrés du canton. Pour les habitants, la proximité d'une école ou le trajet pour s'y rendre est souvent une raison principale du choix d'un appartement. Habiter dans une zone foraine est un gage de tranquillité, mais a aussi comme corollaire l'éloignement des écoles, il est difficile de concilier les deux. Par ailleurs, il est communément admis que la marche est bonne pour la santé et salutaire pour l'hygiène de vie. Malheureusement le département a récemment donné raison à plusieurs familles qui revendiquaient du porte-à-porte, forcément coûteux pour les communes.

Pour clarifier et aider les communes à faire leur choix, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- *Quels sont les critères concrets qui déclenchent l'obligation de mettre en œuvre des transports scolaires ?*
- *Quelle est la distance maximale que peuvent marcher des enfants pour se rendre à leur école, compte tenu des éventuels dangers ?*
- *Comment peuvent faire les communes pour éviter de faire des transports individualisés dans tout le canton ?*

Je remercie d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses qui doivent aider les communes à offrir des transports sans mesures individuelles très coûteuses.

Souhaite développer. (Signé) Jean-Marc Genton et 47 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

L'article 62 de la Constitution fédérale impose aux collectivités publiques de prévoir un enseignement de base obligatoire

suffisant, ouvert à tous les enfants et gratuit dans les écoles publiques. La jurisprudence tirée de cet article constitutionnel amène les tribunaux à considérer que la distance entre le lieu d'habitation et le lieu de scolarisation ne doit pas porter préjudice à l'enseignement, plus précisément rendre difficile l'accès à l'enseignement dispensé dans les écoles publiques. Il en découle notamment un droit à la prise en charge des frais de transport lorsque, compte tenu de la distance importante ou du caractère dangereux du chemin de l'école, on ne peut pas raisonnablement exiger que l'élève le parcoure à pied. Cette législation laisse néanmoins une très grande marge d'appréciation aux cantons concernant les critères d'organisation des transports scolaires.

Il faut rappeler que la législation vaudoise ne s'est munie de tels critères d'organisation des transports scolaires qu'en 2011. En effet, jusqu'en 1986, la loi sur l'instruction publique secondaire du 25 février 1908 ne fondait aucune obligation d'organiser des transports scolaires. En 1986, l'article 114 de la loi scolaire (LS, RSV 400.01) fixe une participation de l'Etat aux deux tiers des frais de transport, " à condition que ceux-ci soient organisés rationnellement ".

En 1986, la législation se dote d'un règlement concernant les indemnités pour frais de transport et de pension des élèves de la scolarité obligatoire (Ri-TP, RSV 400.01.1.3). Bien que celui-ci soit destiné à fixer des forfaits de remboursement des frais aux parents, il est alors utilisé, à défaut d'une autre base légale, comme référence pour fonder les obligations des communes relatives aux transports scolaires car il fixe notamment une norme pour la distance minimale entre le domicile de l'élève et l'école à partir de laquelle les parents peuvent prétendre à une indemnité pour frais de transport. Cette norme, fixée à 2.5 km, est utilisée par la plupart des communes comme base pour l'organisation de transports scolaires pour leurs élèves. Elle a cependant souvent été attaquée avec succès devant les tribunaux, car elle ne représente pas un critère suffisant à prendre en considération pour fonder l'obligation des communes d'organiser un transport. La jurisprudence ainsi créée impose aux collectivités de tenir compte également d'autres paramètres, notamment de la dangerosité du trajet entre le domicile et l'école, de l'âge des élèves ou des contraintes saisonnières (TF arrêts 2P.101/2005 du 25 juillet 2005 consid. 3.1 et 2P.101/2004 du 14 octobre 2004 consid. 3.1 et les réf.).

En 1999, à l'issue du processus ETACOM, le financement des transports scolaires a été mis entièrement à la charge des communes, par la modification le 19 décembre 1999 de l'art. 114 LS. Les représentants des communes n'ont alors pas souhaité changer le Ri-TP afin d'éviter de modifier les paramètres financiers relatifs à cette tâche.

Le contexte a ensuite évolué en 2009 suite aux décisions des communes de Lausanne puis d'Epalinges d'abaisser la limite précitée de 2.5 à 1 km pour les élèves de leur commune. Cette situation a engendré une volonté de clarifier les bases légales relatives à ce domaine, et en particulier à vouloir rédiger un règlement sur les transports scolaires. Au vu des enjeux financiers élevés pour les communes et comme de plus les coûts liés aux transports scolaires constituent une des charges thématiques intervenant dans le dispositif de péréquation intercommunale, le Conseil d'Etat a indiqué au Grand Conseil, dans sa réponse d'octobre 2009 à l'interpellation Ducommun portant sur cette thématique (09-INT-251), qu'il paraissait opportun de conduire le projet de rédaction de ce nouveau règlement par le biais d'une plate-forme Canton – communes. A l'issue de cette plate-forme, un règlement sur les transports scolaires (RTS, RSV 400.01.1.4) a été adopté le 19 décembre 2011. Il traite pour la première

fois des dispositions relatives à l'organisation par les communes des transports entre le lieu de résidence des élèves et l'école et à l'utilisation de ces transports par les élèves. L'art. 2 RTS reprend les éléments cités plus haut, soit la distance maximale de 2.5 km et la notion de sécurité du trajet.

La loi sur l'enseignement obligatoire du 7 juin 2011 (LEO, RSV 400.02) reprend le cadre légal général concernant l'accès à l'école par les transports, publics ou scolaires, en s'appuyant sur le principe constitutionnel de la gratuité de l'école qui est le principe cardinal selon lequel le département en charge de la formation (ci-après : le département) examine toutes demandes en relation avec les transports.

Actuellement, les transports scolaires sont donc entièrement à charge des communes. A noter que dans les situations où seuls des transports publics sont utilisés par les élèves, ces charges sont assumées par les communes par le financement des abonnements. Dans ce cas, les transports sont également financés indirectement par la Confédération et les cantons par le biais du subventionnement des transports publics.

Voici comment l' "Aide-mémoire aux municipalités", publié par le Service des communes et du logement (SCL) en août 2017, résume la thématique :

Le droit cantonal, et particulièrement la jurisprudence suisse en la matière, décrivent ainsi les obligations qu'ont les communes, respectivement les associations intercommunales, dans l'organisation de leurs transports scolaires. Les communes doivent s'assurer que les enfants ont effectivement la possibilité de se rendre à l'école selon des modalités raisonnables, que ce soit à pied, en vélo ou en scooter, par un service spécial ou par les transports publics. La situation dans le Canton de Vaud peut ainsi être résumée comme suit :

- En l'absence de danger particulier, appréciée en fonction de l'âge, de la constitution des enfants concernés, de la difficulté du trajet (topographie) et des saisons par exemple, les élèves domiciliés à moins de 2,5 kilomètres de l'école sont présumés pouvoir s'y rendre par leurs propres moyens ; la commune n'est alors pas tenue d'organiser un transport scolaire, ni de verser une indemnité de transport.*
- Dans le cas contraire, le droit cantonal présume qu'on ne peut raisonnablement pas exiger que l'élève se rende à l'école par ses propres moyens. Dans cette situation, deux cas de figure sont possibles :*
 - Pour autant qu'un moyen de transport public existe et que ses horaires soient suffisamment en relation avec les besoins des écoliers, la commune n'a pas l'obligation d'organiser un service spécial de transport scolaire. Elle doit en revanche rembourser intégralement les frais résultant de l'utilisation d'un moyen de transport public.*
 - Dans le cas contraire, elle a en principe l'obligation d'organiser un service de transport scolaire gratuit, sauf accord des parents de transporter eux-mêmes leurs enfants en voiture privée contre une indemnité. La commune ne saurait en revanche imposer à des parents de s'organiser eux-mêmes pour transporter régulièrement les élèves d'un même quartier ou d'une même commune.*

La présente interpellation mentionne que "le département a récemment donné raison à plusieurs familles qui revendiquaient du porte-à-porte, forcément coûteux pour les communes". Précisons qu'il ne s'agit à ce jour que d'un unique cas.

Il s'agit du cas d'une famille, qui, habitant un quartier externe à Forel, où leurs deux enfants en âge de 2^e et de 4^e primaire se rendent à l'école, ont demandé en mars 2016 déjà aux autorités communales (ASIJ) d'organiser un transport pour eux. Ces parents étant domiciliés en deçà de la limite des 2.5 kilomètres servant de référence, les autorités ont refusé d'entrer en matière, arguant de la grande dispersion de l'habitat dans leur région et du précédent que cela créerait. Les parents ont alors

demandé l'arbitrage du Canton qui a délégué des représentants de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), de la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) et de la police cantonale pour juger de la situation sur place. Le trajet cité a clairement été jugé dangereux, situé le long d'une route cantonale (80 km/h) dépourvue de trottoirs et d'éclairage public, et avec une mauvaise visibilité. Des alternatives ont été alors proposées sans succès aux autorités communales (aménagement d'un trajet sécurisé, accompagnement des enfants...). Les parents ont demandé dès lors la mise en place de mesures par courrier du 27 juin 2016.

L'ASIJ ayant décidé de camper sur sa position d'éviter les précédents dans sa région dans une décision rendue le 13 juillet 2016, les parents ont recouru auprès du département le 22 juillet 2016. Celui-ci s'est positionné après les mesures d'instructions nécessaires le 26 juin 2017 en annulant la décision de l'ASIJ et en ordonnant la mise en place d'un transport scolaire depuis le domicile des parents dès la rentrée 2017-2018.

L'ASIJ a déposé le 27 juillet 2017 un recours auprès de la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal Cantonal afin d'annuler la décision du département, demandant également l'effet suspensif durant l'instruction de la cause. Le 11 août 2017, le département s'est déterminé en faveur du rejet de la demande d'effet suspensif, avis que la CDAP a suivi par décision incidente du 15 août 2017.

Le 22 août 2017, le département a émis une décision d'exécution forcée autorisant les intéressés à recourir à l'aide d'un mandataire (taxi) aux frais de l'ASIJ. La CDAP s'est rendue sur place pour examiner le trajet incriminé le 7 septembre, avant de statuer le 10 octobre 2017 en rejetant le recours de l'ASIJ.

On le voit, la jurisprudence en matière d'évaluation de gratuité et de sécurité des trajets pour se rendre à l'école est tout à fait claire et cohérente. Chaque cas porté devant les tribunaux en la matière est toujours jugé de la même manière en fonction de la sécurité des enfants. Force est certes de constater, dans le cas précité, que cette jurisprudence peut avoir des conséquences financières difficiles pour des communes en fonction, notamment, des dispositions d'aménagement du territoire qui y prévalent. Cependant, ni la législation, ni la jurisprudence ne sont nouvelles. Cette situation aurait manifestement pu être traitée en amont : une entrée en matière de la part de l'ASIJ aurait sans doute été de nature à éviter une décision de justice qui lui est, au final, défavorable. En opposant une fin de non-recevoir aux diverses propositions d'aménagements qui lui ont été faites, de la part des parents comme de la DGEO, l'ASIJ n'a pas reconnu la mesure de son obligation d'organiser des cheminements sécurisés sur le trajet des écoliers.

Réponse aux questions

1. Quels sont les critères concrets qui déclenchent l'obligation de mettre en œuvre des transports scolaires ?

Comme expliqué précédemment, c'est davantage la jurisprudence, abondante en la matière, qui donne une liste, non exhaustive, des critères d'organisation des transports scolaires.

Néanmoins, les exigences fondamentales à ce sujet sont déjà fixées clairement à l'article 28 LEO, déjà cité par l'interpellant, ainsi qu'à l'article 2 ci-après du RTS:

Art. 2 Principe général

- 1. Un élève se rend à l'école par ses propres moyens.*
- 2. La commune fixe la distance à partir de laquelle elle organise un transport. Cette distance ne peut excéder 2,5 kilomètres.*
- 3. 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.*

Dans ce cadre, pour déterminer si un chemin de l'école est jugé dangereux ou non, les instances administratives et les tribunaux prennent plus particulièrement en compte les critères suivants :

- Personne : âge, état de santé, niveau d'instruction ;
- Type de chemin : longueur, dénivellation, exposition et accessibilité saisonnière ;
- Dangerosité du chemin : trottoirs, chemins pédestres, densité du trafic, signalisation des vitesses autorisées, type et nombre de passage piétons, visibilité, éclairage, etc.

2. Quelle est la distance maximale que peuvent marcher des enfants pour se rendre à leur école, compte tenu des éventuels dangers ?

L'article 2 RTS est très clair quant à la distance maximale que l'on peut exiger des élèves pour se rendre à l'école à pied. La distance de 2,5 km n'a pas changé depuis 1986. Cependant, cette distance n'est finalement prise en compte que dans des conditions optimales de trajets, c'est-à-dire sans mise en danger de l'élève, compte tenu des critères énoncés ci-dessus.

L'abondante jurisprudence relative à l'organisation des transports scolaires insiste sur le fait que la notion de distance n'est pas suffisante pour prendre une décision. A cette notion s'ajoutent toutes les considérations en matière d'âge des élèves, de temps de parcours ou de dangerosité du trajet, par exemple. Force est dès lors de constater que les éléments décisifs prennent non seulement en compte la longueur du trajet que l'élève doit parcourir entre son lieu de domicile et le bâtiment scolaire mais qu'il y a lieu d'examiner également sa sécurité.

Dans le cas auquel se réfère la présente interpellation, faire marcher des enfants le long d'une route cantonale limitée à 80 km/heure, sans trottoir et avec une visibilité réduite n'a pas été jugé admissible, même pour une distance de quelques centaines de mètres.

3. Comment peuvent faire les communes pour éviter de faire des transports individualisés dans tout le canton ?

Les considérants précédents démontrent bien que les communes doivent planifier des trajets, ou chemins, pour les élèves en tenant compte de la sécurité de ces derniers. Les communes sont en charge de la planification de leur territoire. Lors de l'extension de zones à bâtir, par exemple, comme lors de la planification d'un nouveau bâtiment scolaire, un plan de mobilité devrait faire partie des réflexions.

Dans toutes les circonstances, on voit par les exemples cités qu'il n'y a aucune zone qui pourrait être exclue a priori de l'obligation d'organiser des transports. Il appartient aux communes de rendre certaines zones, dans une distancemaximale de 2,5 km, "hors obligation" en y créant des cheminements sécurisés. Il s'agit par ailleurs d'un devoir des communes qui ne se rapporte pas à la seule politique scolaire, mais plus largement aussi aux notions de sécurité générale.

L'article 4 RTS impose aux communes d'édicter leur propre règlement sur les transports scolaires, afin d'y définir notamment les principes généraux d'organisation des transports scolaires, les périmètres et les points de prise en charge des élèves, les règles à observer par les élèves et les modalités de surveillance de ces derniers.

Ainsi, lors de l'élaboration du règlement communal sur les transports scolaires, les communes devraient inclure les notions de sécurité des accès à l'école. L'article 4, lettre b RTS exige de déterminer précisément si l'élève habitant un quartier donné peut se rendre à l'école à pied ou non et, cas échéant, s'il peut prendre un transport scolaire pour cela. Afin d'éviter de devoir mettre sur pied un transport scolaire dans le périmètre des 2,5 km, les communes peuvent définir par le biais de ce règlement les chemins considérés comme sécurisés.

Ce règlement est, par nature, public et publié à l'attention des habitants et des parents qui peuvent ainsi préparer leurs enfants à se rendre à l'école en toute connaissance de cause.

Finalement, on peut rappeler ici que, pour éviter de devoir organiser des transports dans des lieux à

l'habitat très dispersé, comme les crêtes du Jura par exemple, les autorités peuvent conclure des accords avec les parents de certains enfants afin que ces derniers se chargent eux-mêmes d'amener leurs enfants à l'école, ou tout au moins à un point de départ de transports scolaires, contre une indemnité versée pas la commune. Selon l'article 6 RTS qui règlemente ce cas de figure, il n'est cependant pas possible de les contraindre à le faire :

Art. 6 Transports privés

- 1. Lorsque les circonstances le justifient et avec l'accord des représentants légaux, la Municipalité peut renoncer à organiser un transport. Dans ce cas, la commune verse une indemnité aux représentants légaux des élèves concernés.*
- 2. Cette indemnité est calculée sur la base d'un forfait kilométrique dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat.*

Une telle indemnité ne pourrait toutefois pas être versée avec l'objectif de pouvoir renoncer à l'organisation de transports scolaires pour un endroit comprenant beaucoup d'enfants. En effet, les parents qui s'organiseraient pour transporter régulièrement plusieurs enfants de diverses familles tomberaient alors dans la catégorie de transporteurs professionnels et devraient se munir de permis de conduire ad hoc et de véhicules répondant aux exigences légales que requiert ce type de transports.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mars 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean