

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Jean-Rémy Chevalley et consorts –
postulat demandant une adaptation de la réglementation régissant les transports scolaires
(18_POS_084)

Rappel du postulat

Depuis la rentrée scolaire d'août les transports scolaires sont sur la sellette, plusieurs articles de presse en font mention. Que ce soit au niveau des horaires, de la fiabilité du transporteur ou des tracés choisis, il y a toujours des réclamations principalement du côté des parents des enfants transportés. Il y a également le mécontentement face au trajet entre le domicile et l'arrêt de bus qui, selon certaines personnes, devrait obligatoirement être pourvu d'un éclairage public et d'un trottoir, et cela en pleine campagne.

Un cas récent dénoncé par notre collègue député Jean-Marc Genton, au travers d'une interpellation, démontre clairement le flou qui existe dans la réglementation actuelle et qui permet de déboucher sur des aberrations comme le transport en taxi d'un élève pour un montant hebdomadaire exorbitant, mis à la charge de la collectivité publique.

Pour éviter de tomber dans un engrenage infernal et financièrement insupportable pour les communes, il faut définir des secteurs et des responsabilités à la charge de chaque acteur concerné par le déplacement de l'enfant de son domicile jusqu'à son établissement scolaire.

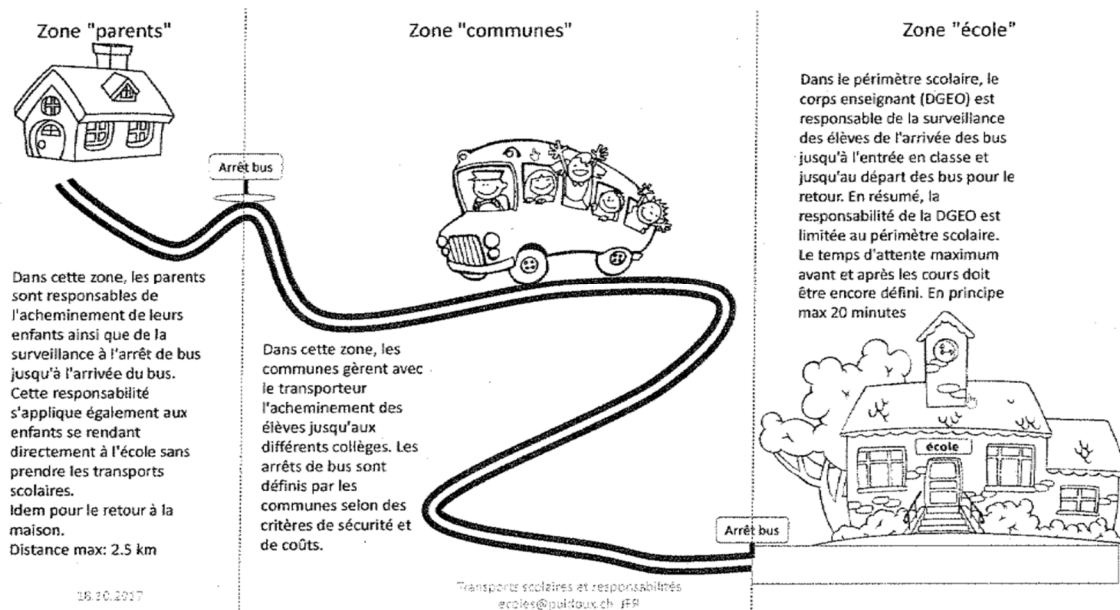
La responsabilité dans le secteur qui va du domicile à l'arrêt de bus est à charge des parents ou des représentants légaux de l'enfant. Dès que l'enfant monte dans le véhicule de transport, la responsabilité revient au transporteur, qui est mandaté par la commune ou l'association intercommunale. Dès que l'enfant arrive dans le périmètre scolaire, c'est l'établissement scolaire qui endosse la responsabilité et cela jusqu'au départ de l'enfant.

Le règlement sur les transports scolaires devrait être modifié, au chapitre II Article 2 au point 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.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Jean-Rémy Chevalley
et 25 cosignataires*



Transports scolaires et responsabilités

- A ce jour, les responsabilités sont définies de manière pas très claire et surtout de manière inapplicable en terme organisationnel et économique.
- La proposition ci-après se veut pragmatique pour fixer des bases saines.
- Chaque tranche de responsabilité devra être discutée en détails mais il faut absolument respecter et accepter ces partages de responsabilités: les parents, les communes, l'Etat.
- Il faut absolument que la DGEO accepte de surveiller les enfants entre l'arrivée des bus et le début des cours / la fin et le départ des bus. Avec le schéma ci-après, on résout une très grande partie des problèmes.

18.10.2017

Transports scolaires et responsabilités
ecoles@puidoux.ch - FR

Déposée sous la forme d'une motion, cette intervention a été transformée en postulat lors de la séance de la commission chargée de la préavis qui s'est réunie le 9 mars 2018. Suivant la recommandation unanime de la commission, le Grand Conseil l'a renvoyée au Conseil d'Etat sous forme de postulat lors de sa séance 13 novembre 2018.

Rapport du Conseil d'Etat

1. PREAMBULE

Il convient d'abord de rappeler que 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. Ainsi, la distance entre le lieu d'habitation et le lieu de scolarisation ne doit pas porter préjudice à l'enseignement. Il en découle 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.

L'obligation faite aux communes d'organiser les transports scolaires découle de l'article 28 b) de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO, BLV 400.02).

Le droit cantonal, et particulièrement la jurisprudence suisse en la matière, décrivent 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, à 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, apprécié 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 :
 1. pour autant qu'un moyen de transport public existe et que ses horaires soient suffisamment en relation avec les besoins des écoliers-ères, 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 ;
 2. 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.

II. CADRE NORMATIF RELATIF AUX TRANSPORTS SCOLAIRES

C'est le règlement sur les transports scolaires (RTS, BLV 400.01.1.4), adopté par le Conseil d'Etat le 19 décembre 2011 et entré en vigueur au 1er août 2012, qui traite de l'organisation des transports scolaires. Il stipule en particulier à son article 4 que les communes doivent édicter à leur niveau un règlement sur les transports scolaires. Celui-ci définit notamment, pour chaque établissement scolaire :

- 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 ;
- les modalités de surveillance de ces derniers.

C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent postulat, sous l'angle particulier des responsabilités dans la surveillance des enfants. L'auteur postule que *« La responsabilité dans le secteur qui va du domicile à l'arrêt de bus est à charge des parents ou des représentants légaux de l'enfant. Dès que l'enfant monte dans le véhicule de transport, la responsabilité revient au transporteur, qui est mandaté par la commune ou l'association intercommunale. Dès que l'enfant arrive dans le périmètre scolaire, c'est l'établissement scolaire qui endosse la responsabilité et cela jusqu'au départ de l'enfant. »*

Tout d'abord, dans la réalité, la responsabilité des familles s'arrête dès que celles-ci ne peuvent plus prétendre l'exercer, soit dès que l'enfant est confié à un tiers. La responsabilité des parents est ainsi inscrite à l'article 128 de la LEO, notamment à son alinéa 4 ainsi libellé : « *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* ». Il peut s'agir des transports scolaires, mais aussi d'accueil de jour. Cette dernière situation est de plus en plus courante et n'est pas évoquée par l'auteur de ce postulat. Le schéma des responsabilités qui est découlé est ainsi déjà plus complexe.

Pour ce qui relève de la responsabilité au sein des transports scolaires, il est important de rappeler que les transporteurs n'assument que les tâches qui leur sont confiées selon un cahier des charges, ou appel d'offres. D'autre part, certaines tâches ne peuvent simplement pas être confiées aux conducteurs des véhicules, comme les tâches de contrôle des présences ou de respect des comportements. En effet, selon le code de la route, les conducteurs de bus scolaires ont pour seule charge de conduire le véhicule qui leur est confié en respectant la législation sur la circulation routière et la sécurité. Il n'est pas possible pour eux d'assurer toute autre tâche qui empièterait sur cette activité.

Pour ce qui relèvent des horaires d'arrivées des transports scolaires, ceux-ci dépendent de l'organisation choisie par les communes ou associations. Par ailleurs, le règlement sur les transports scolaires (RTS), reprenant en cela l'article 28, alinéa 1 LEO, rappelle que les transports publics peuvent être utilisés pour le transport scolaire.

Article 3 RTS – Transports publics

En vertu de l'alinéa 1 de cette disposition, « *La commune peut faire utiliser les moyens de transport public à disposition par les élèves si les horaires et les conditions de sécurité sont adéquats* ».

La notion d'horaires « *adéquats* » n'a jamais été définie.

Force est de constater que les situations sont très diverses dans le canton. Ainsi des élèves peuvent arriver à l'école jusqu'à 30 minutes avant le début des cours, cette situation n'étant pas exceptionnelle. Parfois, par manque de matériel roulant ou à cause de contraintes financières, certains véhicules doivent effectuer plusieurs « tournées de ramassage », laissant des enfants attendre l'arrivée de leurs camarades dans la cour de l'école.

La Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal vaudois a considéré, dans un arrêt (BO.2012.0008), que le temps d'attente à partir du moment où l'enfant est déposé sur son lieu d'enseignement jusqu'à celui du début des cours fait partie de son temps de transport : « *il convient de prendre en compte l'entier de la durée passée à se déplacer du domicile au lieu d'études, et, par conséquent, également le temps qu'un étudiant passe à attendre que les cours commencent.* »

On le voit, cette situation ne dépend que de l'organisation décidée par les autorités communales à qui a été volontairement laissée une certaine marge d'appréciation en la matière, en pleine conscience des contraintes rencontrées. Il faut toutefois noter que cette marge est souvent attaquée par des parents mécontents des temps d'attentes avant et après l'école.

C'est pourquoi le département en charge de la formation (ci-après : le département), très souvent interpellé à ce sujet, renvoie autant que possible la discussion au sein des Conseils d'établissements en référence à l'article 33 LEO.

Article 33 LEO – Rôle et compétences des conseils d'établissement

Cette disposition attribue les compétences suivantes aux conseils d'établissement instaurés par la LEO.

¹ *Le conseil d'établissement concourt à l'insertion de l'établissement dans la vie locale.*

² *Il appuie l'ensemble des acteurs qui le constituent dans l'accomplissement de leurs missions en rapport avec la vie de l'établissement.*

³ *Il veille à la cohérence de la journée de l'enfant-élève et formule des propositions à l'intention des instances compétentes.*

⁴ *Il permet l'échange d'informations et de propositions entre l'établissement et les autorités locales, la population et les parents d'élèves.*

⁵ *Le département peut le consulter et lui déléguer des compétences.*

⁶ *Les autorités communales ou intercommunales peuvent consulter le conseil d'établissement ou le charger de tâches en rapport avec la vie de l'établissement.*

En effet, le Conseil d'établissement est le lieu où devraient être discutées les décisions concernant la journée de l'élève, donc les horaires et les transports scolaires, notamment. Le Conseil d'Etat considère qu'il appartient à cet organe de donner son avis sur les décisions à prendre en matière d'« horaires et de conditions de sécurité adéquats » en fonction des conditions et des sensibilités locales, plutôt qu'à une décision forcément générale de l'Etat.

L'article 70 LEO relatif à l'organisation du temps d'enseignement corrobore ce rôle du conseil d'établissement en mentionnant explicitement, en son alinéa 2, que « *Les heures de début et de fin de matinée et d'après-midi sont fixées d'entente avec les autorités communales, dans les limites fixées par le règlement d'application et après consultation du conseil d'établissement* ».

Article 2 RTS – Organisation des transports scolaires

Sur le principe, le texte déposé propose de modifier l'article 2, alinéa 3 RTS dont la teneur actuelle est la suivante :

« 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 ».

Cette disposition traite ainsi spécifiquement des conditions d'accès à un transport organisé par les communes. Les notions retenues sont la distance et la dangerosité des trajets. Les auteurs du postulat proposent donc de reformuler cet alinéa comme suit :

« 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. »

Or les auteurs du postulat se proposent d'introduire ici une nouvelle matière qui traite de la répartition des responsabilités au long de la journée des élèves. A cet égard, nombre d'autres textes légaux attribuent des responsabilités en matière de sécurité et de surveillance – tels que la LEO, le RLEO, voire le règlement d'application de la loi scolaire (RLS) – de manière beaucoup plus claire que le règlement sur les transports qui traite, lui, uniquement de la question des conditions d'accès au transport.

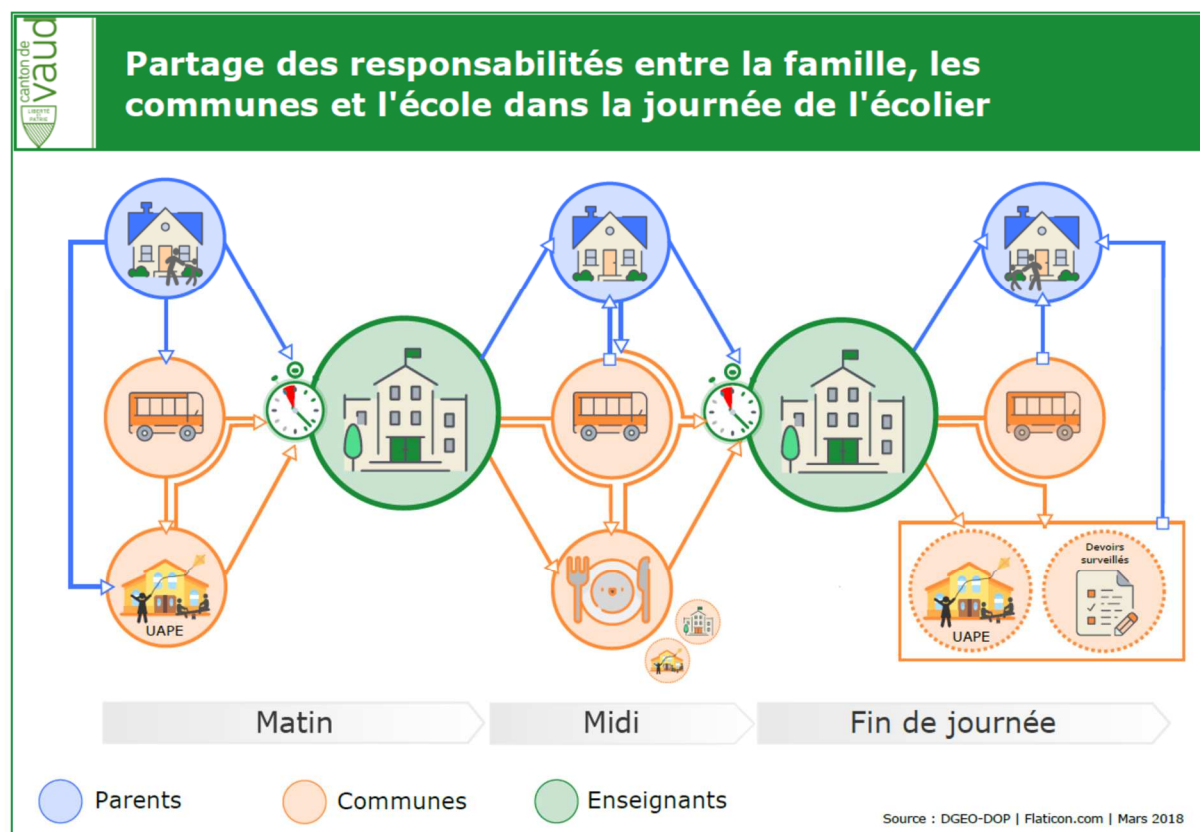
Ces textes supérieurs devraient être modifiés en conséquence si la modification proposée devait être entérinée, d'une part, mais surtout les notions d'obligation des communes en matière d'organisation des transports disparaîtraient complètement car elles ne sont pas traitées ailleurs.

Le siège de la matière se révèle donc problématique dans la proposition du postulat.

III. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Les questions concernant la surveillance des élèves au cours de la journée sont souvent étroitement liées aux déplacements sur le chemin de l'école. Si les établissements scolaires sont responsables de la sécurité et du comportement des élèves dans le périmètre scolaire (voir les règlements internes des établissements) et durant les heures d'école (y compris cinq minutes avant le début des cours), ce sont les communes qui doivent assurer l'ordre public et la sécurité hors des horaires scolaires et sur le chemin de l'école.

Le schéma ci-dessous présente le partage des responsabilités entre la famille, les communes et les enseignants dans la journée de l'écolier. Il résulte de l'analyse des bases légales et de la jurisprudence, tant cantonale que fédérale, et montre la répartition actuelle des responsabilités, dans les grandes lignes.



La **responsabilité des parents** s'arrête au moment où leur enfant est pris en charge par un tiers, qu'il s'agisse du transport scolaire, de l'accueil dans une structure parascolaire ou de l'école. Elle est inscrite à l'article 128 LEO, notamment à son alinéa 4 libellé comme suit :

« 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 ».

Dans les cas où des parents amènent ou envoient leurs enfants directement à l'école, ceux-ci sont clairement sous leur responsabilité jusqu'à 5 minutes avant les cours et on peut raisonnablement attendre d'eux que les enfants arrivent à l'école selon les horaires de l'établissement.

La **responsabilité des communes** recouvre les temps de transports scolaires, organisés par leurs soins, ainsi que le temps consacré aux devoirs surveillés en vertu de l'article 29 LEO. Cette responsabilité globale résulte de multiples responsabilités communales, en matière d'aménagement du territoire ou de sécurité publique notamment. C'est pourquoi les communes doivent établir un règlement communal sur les transports scolaire au sens de l'article 4 RTS. Pour l'accueil parascolaire primaire, la loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE ; BLV 211.22) prévoit par ailleurs que la responsabilité des déplacements entre les établissements scolaires et les institutions incombe aux réseaux d'accueil de jour, pour les institutions membres d'un réseau d'accueil de jour (art. 2 et 27 al. 1 quater

LAJE) ; les institutions qui ne sont pas membres d'un réseau assument elles-mêmes directement cette responsabilité.

La **responsabilité de l'école** est engagée cinq minutes avant le début des cours et s'arrête en fin de demi-journée. Le « temps scolaire », durant lequel l'élève est placé sous la responsabilité de l'école, est défini spécifiquement et exhaustivement par l'article 70 LEO relatif à l'organisation du temps d'enseignement, d'une part, et par l'article 55 RLEO intitulé précisément « temps scolaire ». Ainsi, aux termes de cette dernière disposition : « *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, conformément à l'article 70 de la loi* ». Il comprend également le temps inhérent aux cours facultatifs et aux activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire tels que définies aux articles 74 et 75 LEO.

Pour rappel, l'article 56 RLEO définit également les heures admissibles de début et de fin de l'école, posant là une contrainte forte aux communes pour l'organisation des transports. Des dérogations peuvent être accordées, sur préavis des conseils d'établissement et des enseignants, notamment en raison des horaires des transports publics.

Quant à la **responsabilité des enseignants**, elle est limitée au temps scolaire tel que défini plus haut, ainsi que par les dispositions suivantes du règlement d'application de la loi scolaire (RLS, BLV 400.01.1), toujours en vigueur à ce jour :

Art. 123 RLS – Obligations administratives

¹ Le corps enseignant assume les obligations administratives et les responsabilités de surveillance que nécessite la bonne marche de la classe ou de l'établissement. Il est notamment tenu de surveiller les récréations et de contrôler les absences.

Art.124 RLS – Accueil des élèves

¹ L'enseignant doit être en classe au moins 5 minutes avant le début des cours du matin et de l'après-midi pour y accueillir et surveiller les élèves.

Ainsi, la proposition du postulat concernant le changement de responsabilité des enseignants entraînerait en particulier une révision de leur statut ainsi que de leur cahier des charges. A noter à cet égard que les conséquences financières d'une telle opération seraient importantes pour l'Etat.

IV. CONCLUSION

La question des responsabilités est bien définie par les lois et règlement divers. Cette question est par ailleurs largement évoquée sur le site internet de l'Etat afin de clarifier auprès des publics concernés – parents comme communes – les responsabilités de chacun, dans l'objectif de donner des bases de discussion aux partenaires de l'école.

Il y lieu de constater que les communes et associations de communes ont diversement pris en compte leur responsabilité d'établir des règlements communaux des transports scolaires. Ainsi, sur les 93 établissements scolaires du canton, seuls une soixantaine, dont les 15 établissements lausannois, bénéficient à ce jour d'un tel règlement, inscrit dans la loi depuis août 2012.

L'Etat, par l'Unité organisation et planification (UOP) de la DGEO, Direction organisation, finances et systèmes d'information (DOFSI), accompagne les communes qui le désirent dans la démarche d'élaboration de ces règlements. La prise en compte de la dangerosité des chemins des écoliers reste entièrement du domaine communal, mais l'Etat a la responsabilité de s'assurer que cet aspect soit pris en compte dans les règlements communaux et ne soit pas oublié au profit de considérations purement financières. Les communes peuvent ainsi tenir compte de leur aménagement du territoire particulier, de l'organisation locale de l'accueil de jour, des aménagements autour des bâtiments scolaires et de la situation géographique particulière des établissements scolaires.

Les règlements communaux, discutés et validés par les conseils communaux ou intercommunaux, doivent permettre aux communes de répondre aux questions ou demandes des parents d'élèves sur les responsabilités en matière de déplacements scolaires. En leur absence, certaines communes se sentent démunies face aux exigences, qu'elles estiment nouvelles, des parents.

A noter que le département valide les règlements scolaires des communes, mais qu'il le fait au niveau formel. Le département ne peut juger des conditions locales, notamment en matière de dangerosité des lieux. Il ne peut que se reposer sur le jugement des autorités locales. Les annexes aux règlements, notamment les cartes définissant les points et les périmètres de prises en charge appartiennent aux communes. L'Etat ne désire pas se substituer aux communes dans un domaine dont il ne peut juger de manière globale.

Le département offre également ses bons offices aux communes afin de traiter aux cas par cas des situations qui ne trouvent pas de réponses satisfaisantes. Il peut s'adjuger l'aide d'autres services de l'Etat, comme le service en charge du développement territorial, les voyers de l'Etat ou la gendarmerie cantonale, par exemple.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 juin 2022.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat