

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.72 vom 3. Juli 2020

Ne Jurisprudence Adm, 2020-07-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2020.72

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.72 du 3 juillet 2020

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2020.72 del 3 luglio 2020

Regeste

Demande des parents que leurs deux jeunes enfants puissent être scolarisés dans un collège plus proche de leur domicile, mais situé dans un autre cercle scolaire. Refus car les conditions posées par l'article 26 LOS ne sont pas remplies. Question de l'acceptabilité du chemin de l'école. Recours rejeté.

Volltext

A.

Les membres de la famille Z. sont domiciliés depuis [] à la rue A. Même si leur adresse postale indique B., leur maison se situe sur le cadastre de C., et ils sont citoyens de la commune de D.

Or, la commune de D. fait partie du Cercle scolaire de E., alors que la commune de F. fait partie de celui de M.

B.

Le 13 janvier 2020, le couple Z. (ci-après : les intéressés, respectivement les recourants) a écrit au directeur de E. pour lui demander de bien vouloir accueillir ses enfants G. et H. au collège I. à la rentrée 2020. Ces derniers doivent normalement commencer leur scolarité obligatoire à l'école de C. à la prochaine rentrée (respectivement en troisième et en première Harnos) mais comme ils habitent à cheval entre la commune de C. et celle de B., à environ 150 mètres du collège I., les intéressés demandent que leurs enfants soient scolarisés au collège I., pour des raisons de proximité et pour des raisons écologiques.

C.

Par décision du 18 février 2020, le Comité scolaire du Cercle scolaire de E. (ci-après : l'intimé) a rejeté la demande de dérogation des intéressés. Se basant sur les articles 25 et 26 de la loi sur l'organisation scolaire (LOS) et sur l'arrêté du Conseil d'État du 17 octobre 2012 sur le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire, il a invoqué que dans son cercle scolaire, les prévisions d'effectifs de ces prochaines années annonçaient des risques de perturbation de l'école, notamment pour le collège de C., dont les futurs effectifs sont bien en-dessous de la moyenne fixée par le Canton. Il ne peut donc pas déroger au principe selon lequel l'enfant est scolarisé dans son lieu de domicile.

D.

Par mémoire du 23 mars 2020, les intéressés ont recouru contre la décision de l'intimé du 18 février 2020. Ils invoquent la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents et la violation du droit, notamment l'excès et abus de pouvoir lors de l'application de l'article 26 LOS par l'intimé. Les recourants allèguent dans leur recours que le collège I. (à B.) est

situé sur la même route que leur domicile, et qu'il ne faut pas plus de 3-4 minutes à pied de leur domicile pour s'y rendre ; alors que le collège de C. est situé [], à près d'un kilomètre et demi de leur domicile, soit 17 minutes environ à pied en descendant et 21 à 28 minutes en montant. Ils invoquent en outre que ce trajet est relativement dangereux pour des enfants en bas âge en raison des nombreuses routes fréquentées qu'il faut longer ou traverser, et que les enfants devraient par conséquent être amenés par leurs parents en voiture. S'appuyant sur les travaux législatifs du parlement cantonal lors de l'élaboration de l'article 26 LOS, ils estiment que les deux conditions de cette disposition sont remplies : d'une part le chemin pour aller au collège I. est beaucoup plus court et les enfants peuvent le parcourir à pied, et d'autre part les explications données par l'intimé ne permettent pas de retenir que l'organisation de l'école serait perturbée.

Les recourants demandent à l'autorité de céans principalement d'annuler la décision attaquée et d'accepter et d'ordonner que leurs enfants fréquentent le collège I. à B., subsidiairement de renvoyer la cause à l'intimé pour nouvelle décision au sens des considérants, sous suite de frais et dépens. Ils déposent notamment des captures d'écran des itinéraires du chemin de l'école au collège I. et au collège de C. selon Google.maps et search.ch.

E.

Dans ses observations du 11 mai 2020, l'intimé, par le biais du directeur du cercle scolaire, invoque qu'il doit pouvoir contrôler la masse critique d'élèves à l'échelle de l'ensemble des communes faisant partie du syndicat intercommunal et que pour ce faire, les autorités scolaires ont décidé d'appliquer le principe de ne pas accorder de dérogation. Il s'agit d'un principe valable pour toutes les zones placées en bordure de leur cercle scolaire. Les autorités scolaires ne font pas de passe-droit ou n'appliquent pas ce principe selon telle ou telle famille. Ce principe est lié aux subventionnements que leur accorde l'État en matière d'enseignement, et qui sont basés sur le nombre total d'élèves par classe (selon l'arrêté du 17 octobre 2012).

Il est possible de déroger à ce principe sur la base de l'article 26 LOS. Toutefois, selon l'intimé, les effectifs du collège de C. sont déjà très bas et le cercle scolaire a besoin de renforcer ses effectifs afin d'assurer un subventionnement de la part de l'État. La perte de deux élèves au collège de C. aggraverait donc la situation. À l'appui de ces arguments, l'intimé dépose le plan d'organisation des classes du collège de C. pour l'année scolaire 2020-2021, ainsi que les prévisions détaillées des effectifs pour tout le cercle scolaire pour ladite année scolaire, en donnant quelques informations complémentaires sur les prévisions pour le collège de C.

L'intimé ajoute qu'il s'agit également de préserver leur organisation globale des classes réparties sur huit collèges et rassemblant les élèves dont les familles résident à proximité, tout en renforçant le plus possible le sentiment de « lien avec son village ». À la rentrée scolaire, neuf autres familles sont dans le même cas, qui comprennent quatre enfants de familles différentes dans la future classe de 1ère-2ème Harmos et trois enfants dans la future classe de 3ème Harmos, classes qu'intégreraient les enfants des recourants. Concernant l'aspect écologique invoqué par les recourants, l'intimé recommande aux recourants d'organiser un trajet « Pedibus » avec les autres familles du quartier qui sont dans la même situation.

F.

À la demande du service juridique de l'État, chargé de l'instruction du recours, l'intimé a précisé dans un courrier du 20 mai 2020 le chemin qu'il préconise pour se rendre au collège de C. depuis le domicile des recourants. Il a également indiqué que le fils des recourants n'avait pas fréquenté le collège de C. pour ses deux années d'école enfantine, ses parents ayant choisi un enseignement privé. C'est donc la première fois que les recourants demandent une dérogation à l'intimé.

G.

Le service juridique de l'État ayant demandé aux recourants des précisions sur leur situation professionnelle et leur possibilité de faire les trajets à pied avec leurs enfants, ils ont répondu par courrier du 27 mai 2020 que X. était [] d'une entreprise sise à J. et travaillait donc majoritairement dans cette ville. Ses activités professionnelles le conduisant à voyager régulièrement, il n'est globalement pas en mesure d'accompagner ses enfants ; c'est donc son épouse qui s'en charge. Ils ont en outre précisé que leurs enfants n'avaient jamais été scolarisés au collège de C. puisqu'ils fréquentaient l'école K. à L., beaucoup plus proche et facile à atteindre que l'établissement [de C.]. Le service juridique leur ayant de plus demandé s'ils avaient pris contact avec le cercle scolaire M. pour savoir s'il était disposé à accueillir leurs deux enfants au collège I., les recourants ont répondu que des formulaires d'inscription avaient été déposés mais qu'ils n'avaient pas encore reçu de nouvelles.

H.

Par courrier du 4 juin 2020, le directeur du cercle scolaire a relevé une incohérence dans les observations des recourants [il manquait une ligne dans leur courrier] et leur a demandé de préciser leurs propos, ce qu'ils ont fait par courrier du 5 juin 2020.

Quant à l'intimé, il a déposé le 5 juin 2020 le futur horaire de la fille des recourants (16 périodes sur 4 matins), à la demande du service juridique de l'État. On peut y voir également que le fils des recourants aura deux heures de pause à midi les jours où il a l'école l'après-midi.

I.

Les recourants ont versé l'avance de frais demandée de 770 francs.

J.

Les autres éléments de fait seront, autant que besoin, repris dans la partie en droit de la présente décision.

Considérant en droit :

1.

Se pose tout d'abord la question de la recevabilité du recours, en lien avec le respect du délai de recours. En effet, la décision est datée du 18 février 2020, et le recours a été envoyé le 23 mars 2020.

La décision contestée n'ayant pas été envoyée par courrier recommandé, on ignore la date de sa notification. Selon le secrétariat de l'intimé, la décision a probablement été déposée au courrier sortant le 19 février et remise à la poste le jeudi 20 février 2020 en courrier « A ». Comme le délai de recours est de 30 jours (article 19 de la loi concernant les autorités scolaires, du 18 octobre 1983, et article 34 de la loi sur la procédure et la juridiction

administratives, du 27 juin 1979) - et non de 20 jours comme indiqué par erreur dans la décision attaquée - et qu'il a été suspendu du 21 mars au 19 avril 2020 (voir l'ordonnance sur la suspension des délais dans les procédures civiles et administratives pour assurer le maintien de la justice en lien avec le coronavirus (COVID-19), du 20 mars 2020), le recours doit être déclaré recevable.

2.

2.1.

La loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, fixe à son article 25 alinéa 1 le principe de la fréquentation de l'école obligatoire : "Les élèves fréquentent l'école du cercle scolaire de la commune qu'ils habitent". L'alinéa 2 de cet article prévoit que l'autorité intercommunale (ou communale) compétente ou le département peuvent déroger à l'alinéa 1 si des questions d'organisation ou de bonne marche de l'école l'exigent.

L'article 26 LOS, intitulé "Exception" et en vigueur depuis le 1^{er} août 2012, prévoit ce qui suit à son alinéa 1 : "Pour les cycles 1 et 2, l'élève, par son représentant légal, peut demander à l'autorité compétente du cercle scolaire où il habite de pouvoir fréquenter l'école d'un autre cercle scolaire si celle-ci est plus proche de son domicile et à condition que l'organisation ou la bonne marche de l'école de son domicile n'en soit pas perturbée". L'alinéa 2 prévoit qu'avant de prendre sa décision, l'autorité compétente du cercle scolaire doit demander l'accord préalable à celle du cercle scolaire qui est appelé à accueillir l'élève.

2.2.

La LOS a été révisée en 2011. Jusque-là, l'ancien article 25 spécifiait ce qui suit : "Les élèves fréquentent l'école primaire de la commune qu'ils habitent" (al. 1). "Ils peuvent fréquenter l'école d'une autre commune lorsqu'elle est sensiblement plus proche de leur domicile ou lorsque l'organisation des classes le justifie" (al. 2).

Le contenu de cet article 25 alinéa 2 ayant disparu de la loi lors de sa révision en 2011, la marge de manœuvre des familles avait sérieusement diminué. En 2012, le Grand Conseil a décidé de réintroduire dans la LOS la possibilité pour les familles de demander une dérogation au principe énoncé à l'actuel article 25 alinéa 1, sous la forme du nouvel article 26, entré en vigueur le 1^{er} août 2012.

Dans son rapport au Grand Conseil du 21 février 2012 (11.186) à l'appui de cette modification, la commission législative mentionnait ce qui suit : "Les membres de la commission sont d'avis que les éventuelles autorisations de fréquenter un autre cercle scolaire que celui de domicile ne puissent être délivrées que si la bonne marche de l'école n'est pas perturbée, par exemple en créant des sous-effectifs ou des "sur-effectifs" dans certaines classes. Pour éviter ce type de problème, c'est donc bien les autorités scolaires, et non les parents, qui doivent garder la main en la matière".

Lors du débat au Grand Conseil (séance du 24 avril 2012, Bulletin du Grand Conseil p. 2197 et suivante), l'auteur du projet de loi à l'origine de l'article 26 LOS, également rapporteur de son groupe, précisait ce qui suit : "La réintroduction de l'ancien article 25, devenu 26, (), offre une marge de manœuvre aux familles, sans pour autant ■ et ceci est important ■ péjorer l'organisation scolaire mais également l'organisation des directeurs d'écoles, puisqu'un garde-fou est introduit dans cet article". Le rapporteur d'un autre groupe trouvait important de souligner que "l'on conserve aux autorités de ces cercles le contrôle de

l'octroi des éventuelles dérogations, afin de faciliter autant que faire se peut la gestion souvent ardue des effectifs des classes. Dès lors que les dérogations ne deviennent pas automatiques, nous appuyons l'idée que la possibilité de les accorder doit être maintenue et inscrite explicitement dans la loi". Quant au rapporteur d'un troisième groupe à propos de ce nouvel article, il tenait à "signaler ■ et c'est important ■ qu'il prévoit un certain nombre de garde-fous pour ne pas perturber la bonne marche de l'école du domicile de l'élève qui demanderait de pouvoir fréquenter une autre école".

3.

3.1.

La dérogation au principe de l'article 25 LOS est donc soumise à deux conditions cumulatives (et exhaustives) : l'école dans laquelle les parents demandent la scolarisation de leur(s) enfant(s) doit être plus proche de leur domicile, et l'organisation ou la bonne marche de l'école de leur domicile ne doit pas en être perturbée.

3.2.

En ce qui concerne la deuxième condition de l'article 26 LOS, liée à l'organisation et la bonne marche de l'école, il ressort clairement du rapport de la commission législative et des débats au Grand Conseil que l'article 26 LOS ne doit pas péjorer l'organisation des écoles (voir ci-devant considérant 2.2.).

Or, l'intimé invoque, dans sa décision du 18 février 2020, des prévisions d'effectifs pour les prochaines années annonçant des risques de perturbation de l'école, notamment pour le collège de C., dont les futurs effectifs sont bien en-dessous de la moyenne fixée par le Canton, cette situation ne lui permettant pas d'accorder une dérogation aux recourants. Dans ses observations du 11 mai 2020, il invoque le besoin de renforcer ses effectifs pour l'année scolaire 2020-2021, afin d'assurer un subventionnement de la part de l'État de Neuchâtel. Selon un document déposé par l'intimé, au collège de C. les effectifs prévus pour le cycle 1 sont les suivants : 15 élèves de 1ère, 15 élèves de 2ème, 15 élèves de 3ème et 16 élèves de 4ème Harnos, alors que la norme cantonale est de 18 élèves par classe de cycle 1.

3.3.

L'arrêté du Conseil d'État concernant le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire (ci-après : l'arrêté), du 17 octobre 2012, fixe les modalités de ce subventionnement, cela pour encourager une utilisation rationnelle et proportionnée des ressources tout en tenant compte des nécessités de l'enseignement. Il prévoit les modalités de calcul permettant de définir le nombre de classes qui sera autorisé et subventionné dans les cycles 1, 2 et 3. L'enveloppe de base se compose de l'addition des trois enveloppes de cycle, et les enveloppes de cycle sont calculées en divisant le nombre d'élèves par : 18 pour le cycle 1, 19 pour le cycle 2, 20 pour le cycle 3 (art. 4). Sous réserve de la neutralité des coûts, un transfert de classes d'une enveloppe de cycle à une autre est envisageable d'entente avec le département (art. 4 al. 4).

Selon un document déposé par l'intimé, l'effectif du cycle 1 du cercle scolaire de l'intimé prévu pour l'année scolaire 2020-2021 est de 694 élèves pour 38,5 classes, soit une moyenne de 18,03 élèves par classe. Si les enfants des recourants n'étaient pas scolarisés dans le cercle scolaire de l'intimé, le nombre moyen d'élèves par classe au cycle 1 passerait de 18,03 à 17,97. Pour le cycle 2 l'effectif moyen prévu par classe est de 18,57

élèves (au lieu de 19), et pour le cycle 3 de 20,08 élèves par classe. Sur tout le cercle scolaire, il est prévu 0,69 classe de trop selon les normes de l'arrêté, en tenant compte des trois cycles. Dans les circonstances du cas d'espèce, l'on peut donc admettre que chaque élève compte pour le cercle scolaire.

En outre, l'intimé a relevé que neuf autres familles du quartier étaient dans une situation similaire. Aussi, si une dérogation était accordée dans le cas présent, l'intimé risquerait de recevoir d'autres demandes de dérogation, qui le mettraient dans une situation encore plus délicate.

Sur la base de ce qui précède, et de l'esprit dans lequel l'article 26 LOS a été conçu (voir considérant 2.2.), l'autorité de céans ne peut reprocher à l'intimé d'avoir retenu que les contraintes d'organisation du cercle scolaire ne permettaient pas l'octroi d'une dérogation.

L'intimé était donc en droit de rejeter la demande de dérogation.

4.

4.1.

Les recourants ayant invoqué la longueur et la dangerosité du chemin pour se rendre à l'école de C., l'autorité de céans a examiné cette question sous l'angle de l'article 19 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), qui garantit le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit.

Ce droit s'exerce au lieu de résidence habituelle de l'enfant, l'organisme responsable de l'établissement scolaire ayant l'obligation accessoire d'organiser le transport jusqu'à l'école lorsque le trajet ne pourrait sinon pas être raisonnablement exigé de l'écolier (cf. ATF 140 I 153 cons. 2, part. 2.3.3 ; arrêt du TF 2P.198/2005 du 29.11.2005, cons.1.1.1).

S'agissant du droit neuchâtelois, l'article 14 alinéa 2 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel reprend la garantie d'un enseignement de base suffisant et gratuit, inscrite à l'article 19 Cst. féd. (cf. Bauer, Constitution neuchâteloise annotée, Neuchâtel, 2015, ad art. 14) et si la LOS répète le principe de gratuité (art. 4 LOS), elle ne contient pas de dispositions plus précises.

4.2.

Le caractère acceptable du chemin de l'école dépend de la distance entre domicile et école, mais aussi des difficultés liées à la topographie, à la météorologie, la dénivellation du terrain, le degré de sécurité pour de jeunes enfants, à la possibilité d'utiliser un moyen de transport public, à la fatigue occasionnée par le trajet, le tout devant encore être apprécié selon l'âge et le discernement de l'enfant, ainsi que les exigences du travail scolaire (cf. JAAC 64.1, cons. 2.3).

Le Tribunal fédéral s'est prononcé récemment sur des trajets respectifs, pour l'un d'une distance de 1 km ou 1,77 km effort et, pour l'autre, de 1,4 km ou 2 km effort. Il a aussi considéré qu'une élève de 7 ans et demi se déplaçait à pied à une vitesse de l'ordre de 3 à 3,5 km/h (arrêt du TF 2C_1143/2018 du 30.04.2019, cons. 2.3.1 et 2.3.3 ; arrêt du TF 2C_191/2019 du 11 juin 2019, cons. 3.2).

Dans le premier arrêt cité, le temps de trajet était évalué à 36 minutes (aller) et 24 minutes (retour), ce qui laissait à l'élève une pause de midi de 45 minutes, cette situation étant considérée comme acceptable (arrêt du TF 2C_1143/2018 précité, cons. 2.4.4). Dans le

second arrêt cité, un parcours à pied de 40 minutes et une pause de midi équivalente étaient considérés comme acceptables.

Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral s'est par ailleurs référé à une autre de ses jurisprudences, dans laquelle il avait considéré qu'une durée de déplacement de quatre fois 40 minutes par jour, soit 160 minutes, constituait la limite supérieure de ce qui est acceptable pour un élève de première année primaire. Dans cet arrêt moins récent le Tribunal fédéral relevait en outre que même pour les enfants en âge d'aller au jardin d'enfants (soit maintenant à l'école enfantine), un parcours à pied d'une demi-heure (sans prendre le bus) pouvait encore être considéré comme acceptable, selon les circonstances (arrêt du TF 2C_495/2007 du 27 mars 2008, cons. 2.1 et 2.3).

4.3.

Dans le cas d'espèce, le trajet préconisé par l'intimé entre le domicile des enfants des recourants et le collège de C. fait 1,3 km et a environ 90 mètres de dénivelé (voir PJ4 a) déposée avec le recours). À la montée, cela représente donc 2,2 km effort. En effet selon le Tribunal fédéral, qui se base sur la documentation technique du Bureau de prévention des accidents (BPA), la pente est prise en compte en ajoutant 1 km par 100 m de dénivellation. Le trajet moyen (entre l'aller et le retour) fait donc 1,75 km effort.

En ce qui concerne la dangerosité du trajet, on relèvera qu'il y a plusieurs routes à traverser, dont plusieurs sans passages pour piétons (données topographiques et orthophotos mises à disposition sur le site Internet de l'État par le système d'information du territoire neuchâtelois, SITN, <https://sitn.ne.ch>), dans des zones toutefois à trafic limité et/ou à vitesse réduite.

4.4.

En principe, si le chemin à parcourir n'est pas raisonnablement exigible de l'enfant concerné, ce sont les autorités qui doivent prendre les mesures nécessaires pour y remédier ; par exemple en aménageant le parcours, en organisant un transport scolaire (si cela concerne un nombre suffisant d'enfants), ou en dédommageant les parents pour le transport en voiture de leur enfant (s'il est nécessaire). Toutefois, il peut être attendu des parents qu'ils participent, dans la mesure du possible, à l'organisation du trajet scolaire de leur enfant (arrêt du TF du 1er juin 2012, 2C_433/2011 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois du 5 septembre 2019 ; voir également l'arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois du 4 juin 2019, GE.2019.0014), si ces déplacements sont possibles et raisonnablement exigibles de leur part (arrêt du TF 2C_414/2015 du 12 février 2016 consid. 3.1 ss).

4.5.

Dans le cas d'espèce, le trajet pour se rendre à l'école est à première vue acceptable pour le fils des recourants (sous la responsabilité de ses parents), alors que leur fille devra sans doute être accompagnée ; ce qui est exigible des parents, dans la mesure où l'un d'eux n'exerce pas d'activité lucrative qui impose des contraintes horaires. En effet, il ressort du dossier que la recourante ne travaille pas. Elle a donc la possibilité d'accompagner ses enfants à l'école à pied. En outre sa fille n'aura que 16 périodes de cours en 1ère Harmos, soit quatre matins.

Étant donné qu'il y a d'autres familles dans le quartier avec des enfants du même âge qui fréquenteront la même école, il pourrait être judicieux, comme le préconise l'intimé,

d'organiser un Pedibus. Les autorités scolaires étant les premières à devoir assurer le droit à l'enseignement de base garanti par la Constitution fédérale, il serait bienvenu qu'elles facilitent (par exemple) l'organisation d'un Pedibus pour les élèves en provenance d'un quartier « périphérique », mais dont l'intégration est importante pour la bonne organisation des classes. Pour ce chemin de l'école, peut-être y a-t-il également des aménagements à proposer à la commune, aux intersections, pour en améliorer la sécurité.

5.

Le recours, portant sur le refus de la demande de dérogation demandée par les recourants, est mal fondé et doit dès lors être rejeté.

Vu l'issue du litige, les frais de la cause doivent être mis à la charge des recourants (art. 47 al. 1 LPJA) et il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens (art. 48 al. 1 LPJA a contrario).

Par ces motifs, la conseillère d'État, cheffe du Département de l'éducation et de la famille, décide :

1. Le recours est rejeté.

2. Un émolument de 700 francs et des frais s'élevant à 70 francs sont mis à la charge des recourants. Ils sont compensés par l'avance de frais effectuée par ces derniers.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 3 juillet 2020

Monika Maire-Hefti

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.