

VD_OMNI GE.2013.0213 vom 1. Juli 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-07-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2013.0213

FR: VD_OMNI GE.2013.0213 du 1 juillet 2014

IT: VD_OMNI GE.2013.0213 del 1 luglio 2014

Regeste

AX. _____, BX. _____ c/Réseau Enfance Vevey & Environs REVE, Municipalité de Vevey | Le courrier par lequel l'autorité communale rejette une demande de réintégration dans le réseau d'accueil parascolaire, présentée par les parents pour le compte de leur enfant, constitue une décision attaquable devant le Tribunal cantonal.

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 63a Cst./VD est issu de la révision partielle de la Constitution du 27 septembre 2009. A teneur de cette disposition, en collaboration avec l'Etat et les partenaires privés, les communes organisent un accueil parascolaire surveillé, facultatif pour les familles, sous forme d'école à journée continue dans les locaux scolaires ou à proximité, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire (al. 1); l'accueil peut être confié à des organismes privés (al. 2); les conditions de l'accueil parascolaire sont fixées par les communes (al. 3); les parents participent au financement de l'accueil parascolaire (al. 4). En l'état, le législateur n'a pas adopté de normes d'application de l'art. 63a Cst./VD. b) La loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE, RSV 211.22), antérieure à l'adoption de l'art. 63a Cst/VD, s'applique notamment à l'accueil collectif préscolaire et parascolaire (art. 3 let. a et b LAJE). Selon l'art. 2 LAJE, l'accueil collectif préscolaire est l'accueil régulier dans la journée, dans une institution, de plusieurs enfants n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire (2^{ème} tiret); l'accueil collectif parascolaire est l'accueil régulier dans la journée, dans une institution, de plusieurs enfants ayant atteint l'âge de la scolarité obligatoire pour deux au moins des trois types d'accueil suivants: accueil du matin avant l'école, accueil de midi, accueil de l'après-midi après l'école; cet accueil peut être étendu à des périodes de vacances scolaires (troisième tiret). Selon l'art. 27 LAJE, les collectivités publiques, les partenaires privés, les structures d'accueil collectif et les structures de coordination d'accueil familial de jour, satisfaisant aux conditions légales, peuvent constituer un réseau d'accueil de jour (al. 1); en principe, un réseau d'accueil de jour comprend au moins une commune (al. 2); les constituants d'un réseau d'accueil de jour en fixent librement l'organisation et le statut juridique, notamment les conditions d'adhésion des futurs membres (al. 3); si un réseau ne se constitue pas en personne morale, ses membres désignent un représentant auprès de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants, au sens des art. 33ss (al. 4). En 2009, a été constitué le REVE, par une convention passée entre les Communes de Vevey, la Tour-de-Peilz, Corseaux, Jongny, Corsier-sur-Vevey et Chardonne, ainsi que l'association des Galopins de Vevey, l'association de l'entraide familiale à Vevey, la Fondation des structures d'accueil de l'enfance de la Tour-de-Peilz et le Groupe Nestlé (ci-après: la Convention). Le réseau comprend toutes les structures d'accueil collectif pré- et parascolaire, ainsi que le réseau

familial de jour (art. 1 al. 1 de la Convention). La gestion du réseau a été déléguée à la Commune de Vevey (art. 1 al. 3 de la Convention). Chaque lieu d'accueil, communal ou privé, garde son autonomie de gestion, dans les limites fixées par la LAJE (art. 11 de la Convention). Le 1^{er} février 2013, le réseau a élaboré un règlement parascolaire (ci-après: le RP), qui précise les conditions d'accueil des enfants en âge scolaire.

E. 2

a) A teneur de l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPA-VD est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). La décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 135 II 38 consid. 4.3 p. 45; 121 II 473 consid. 2a p. 372). En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2 p. 24; 121 I 173 consid. 2a p. 174). N'y sont pas assimilables l'expression d'une opinion, la communication, la prise de position, la recommandation, le renseignement, l'information, le projet de décision ou l'annonce de celle-ci, car ils ne modifient pas la situation juridique de l'administré, ne créent pas un rapport de droit entre l'administration et le citoyen, ni ne lui imposent une situation passive ou active (cf., en dernier lieu, arrêt GE.2013.0168 du 21 novembre 2013, consid. 1a, et les arrêts cités). b) Le courrier du 4 novembre 2013, par lequel le comité du REVE rejette la demande des recourants du 21 octobre 2014, tendant à la réintégration de CX. _____ dans le réseau, présente les traits d'une décision. En ne reconnaissant pas à CX. _____ le droit de demeurer dans les structures du réseau, la comité du REVE a statué au sens de l'art.

E. 3

Il se pose la question de savoir si le comité du REVE est une autorité administrative dont la décision peut être attaquée devant le Tribunal cantonal. a) Sont des autorités administratives les organes du canton, des communes, des associations ou fédérations de communes et des agglomérations, ainsi que les personnes physiques ou morales qui sont légalement habilités à rendre des décisions (art.

E. 4

a) L'objet du litige est défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418

consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414, et les références citées). b) La seule question à résoudre est de savoir si le refus de réintégrer CX. _____ dans le REVE est conforme au droit. Les conclusions principale et subsidiaire prises par les recourants s'inscrivent dans ce cadre, y compris pour ce qui concerne l'injonction que les recourants voudraient voir donner à la Commune de Vevey pour qu'elle rende une décision formelle, avec indication des motifs et de la voie de recours. En revanche, la conclusion encore plus subsidiaire, tendant à ce que le Tribunal constate, de manière générale, l'inégalité de traitement dont seraient victimes certains écoliers de Vevey par rapport à d'autres de la Commune, et ordonne à celle-ci d'offrir à tous les élèves une liberté de choix entre l'accueil parascolaire et périscolaire jusqu'au début de la 5^e Harmos, sort manifestement du cadre du litige. Le recours est irrecevable dans cette mesure. c) A cela s'ajoute que selon l'art. 90 LPA-VD, applicable devant le Tribunal cantonal par renvoi de l'art. 99 de la même loi, le Tribunal cantonal peut, en cas d'admission du recours réformer ou attaquer la décision attaquée, avec ou sans renvoi à l'autorité intimée pour nouvelle décision. Dans ce cadre, le Tribunal cantonal ne peut pas être saisi de conclusions tendant à la constatation d'un état de fait ou de droit, que l'art. 90 LPA-VD ne lui permet pas d'adjuger, faute de disposition procédurale spéciale.

E. 5

Les recourants reprochent au comité du REVE de n'avoir pas rendu une décision formelle, avec indication des motifs et de la voie de droit. a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.). L'autorité doit indiquer dans son prononcé les motifs qui la conduisent à sa décision (ATF 139 V 496 consid.

E. 5.1

p. 237; 136 II 266 consid. 3.2 p. 270, et les arrêts cités). b) Ces exigences formelles sont rappelées à l'art. 42 LPA-VD. Aux termes de cette disposition, la décision contient: le nom de l'autorité qui a statué et sa composition s'il s'agit d'une autorité collégiale (let. a); le nom des parties et de leurs mandataires (let. b); les faits, les règles juridiques et les motifs sur lesquels elle s'appuie (let. c); le dispositif (let. d); la date et la signature (let. e); l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître (let. f). L'orsqu'il existe, comme en l'espèce, une obligation de mentionner une voie de droit, son omission ne doit pas porter préjudice au justiciable; celui-ci ne doit en outre pas devoir pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 p. 53; 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 202; 131 I 153 consid. 4 p. 158, et les arrêts cités). b) A cet égard, la décision du 4 novembre 2013 souffre de ne pas être désignée comme telle et de ne pas indiquer les voie, délai et autorité de recours. Cela n'a toutefois pas empêché les recourants d'agir à temps devant l'autorité de recours compétente. La conclusion subsidiaire du recours doit ainsi être rejetée. c) A l'appui de la décision attaquée, le comité du REVE a rappelé que, selon l'art. 11 de la Convention, chaque lieu d'accueil garde son autonomie de gestion. En l'espèce, les autorités de la Commune de Vevey ont choisi de favoriser l'accueil des enfants en fonction de leur classement dans le quartier, en lien avec les places disponibles, tout en s'efforçant d'améliorer l'accueil proposé. Ces changements ont eu pour conséquence qu'il n'était plus possible de maintenir CX. _____ dans les structures du réseau, comme les recourants en avaient été informés le 26 juin 2013. Une telle motivation doit être tenue pour suffisante au regard des exigences qui viennent d'être rappelées. Même à supposer que tel n'eût pas été le cas, un éventuel défaut de motivation de la décision attaquée aurait été réparée dans le cadre

de la procédure de recours. Les recourants ont eu l'occasion de répliquer et de développer leurs arguments dans le cadre de l'audience du 30 avril 2014, au cours de laquelle les représentants de la Commune de Vevey ont précisé leur position. Après cette audience, les parties ont encore eu la possibilité de se déterminer.

E. 6

Sur le fond, les recourants critiquent l'exclusion de leur fils CX._____ du REVE. a) S'agissant d'une décision portant sur l'administration de prestation (en l'occurrence, la prise en charge des enfants dans des structures d'accueil gérées par les collectivités publiques et privées), le pouvoir d'examen du Tribunal cantonal est limité. Dans ce domaine en effet, les autorités concernées et intimées disposent d'une grande autonomie organisationnelle et d'un large pouvoir d'appréciation. Dans ce cas, la tâche du juge se limite au contrôle de l'exercice de ce pouvoir, dont l'autorité abuse lorsque, tout en restant dans les limites du pouvoir qui est le sien, elle se fonde sur des considérations dénuées de pertinence, étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que la prohibition de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (ATF 137 V 71 consid. 5.1 p. 73; 123 V 150 consid. 2 p. 152). b) Les enfants intégrés dans le réseau REVE disposent d'un accueil le matin dès 6h30, pendant la pause de midi et après l'école jusqu'à 18h45. Les enfants pris en charge dans le réseau périscolaire (comme c'est le cas actuellement de CX._____) sont accueillis le matin dès 7h30. Ils sont accompagnés pendant le repas de midi dans un local séparé de l'établissement scolaire. Après l'école, les enfants peuvent participer aux devoirs surveillés, de 15h30 à 17h. Ils sont ensuite pris en charge jusqu'à 18h. Cet accueil n'est toutefois pas assuré le mercredi en fin de matinée, ni le vendredi. Selon les déclarations des recourants faites lors de l'audience du 30 avril 2014 et confirmées sur ce point par l'autorité intimée, les parents d'enfants de Vevey ont en général le choix entre les deux formes d'accueil, parascolaire (dans le réseau REVE) et périscolaire, dans les limites des places disponibles. Les enfants habitant dans les quartiers desservis par les collèges du Plan et de Croset, comme en l'occurrence, n'ont accès qu'au réseau périscolaire, dès la troisième année scolaire. L'autorité intimée a expliqué cela par la pratique restrictive des autorités scolaires en matière de dérogation au principe de l'enclassement selon le lieu de domicile ou de résidence des parents, d'une part, et le fait que les quartiers en question ne disposent pas, pour l'instant, d'une unité d'accueil pour écoliers (UAPE), d'autre part. Une nouvelle structure a dès lors été mise en place et des mesures prises pour améliorer les horaires et la qualité de l'accueil dans le réseau périscolaire. Le secteur dont relève CX._____ ne dispose pas, en l'état, d'une UAPE. En l'état, sur le territoire de la commune de Vevey sont ouverts trois UAPE, dans d'autres quartiers que celui où vivent les recourants. L'autorité intimée envisage toutefois d'y ouvrir, dès la rentrée de 2015, un APEMS (accueil pour écoliers en milieu scolaire), permettant de recevoir les enfants à midi, après l'école et jusqu'à 18h30, sans qu'il soit encore décidé si cette structure sera intégrée dans le réseau REVE. En vue de l'audience du 30 avril 2014, l'autorité intimée a produit, le 29 avril 2014, une note détaillée établie par la Direction communale des affaires sociales et familiales. Ce document retrace l'historique de la prise en charge des écoliers à Vevey, depuis 1990, et esquisse des perspectives d'avenir (cf. ch. 6 de la note, intitulé «Plan général de développement des lieux d'accueil en lien avec la construction du nouveau collège et les futures directives d'application de l'art. 63a sur l'école à journée continue»). Il rend compte des efforts entrepris par les autorités communales en vue de développer jusqu'à l'horizon 2022, les projets d'ouverture de nouveaux APEMS. Lors de l'audience du 30 avril 2014, les

recourants ont critiqué le fait que CX. _____ ne puisse accéder au réseau REVE, ni bénéficier des structures de l'UAPE. Le défaut de structure d'accueil le mercredi après-midi et le vendredi les empêcherait d'augmenter leur taux d'activité professionnelle. Ils considèrent que les autorités communales gèreraient la pénurie de locaux et de structures adéquates de manière arbitraire et discriminatoire, soit en fonction du lieu de scolarisation, et non de la position dans la liste d'attente ou de la date d'inscription de l'enfant dans le réseau REVE. c) Sur le vu des documents et des explications fournis, et compte tenu également de son pouvoir d'examen limité dans la matière, le Tribunal retiendra que la position des autorités communales est soutenable. Pour faire face à l'accroissement des besoins d'accueil des enfants (aussi bien dans le secteur para- que périscolaire), dans la perspective de la mise en œuvre de l'art. 63a Cst., les autorités communales ont arrêté des choix difficiles, dans la mesure des moyens financiers disponibles. On peut comprendre que les recourants se sentent, à l'instar des autres parents habitant le quartier des anciens Ateliers mécaniques, préférentiels par rapport aux autres parents d'élèves de la commune, dès lors qu'ils ne peuvent inscrire leurs enfants sur la liste d'attente des trois UAPE existant sur le territoire communal, faute d'une telle structure dans leur quartier d'habitation. L'ouverture projetée de nouveaux APEMS, dont un au collège des Crosets, devrait améliorer la situation. Celle-ci est encore incertaine, puisque les normes de mise en œuvre de l'art. 63a Cst. n'ont pas été adoptées. En l'état toutefois, on ne saurait admettre que les autorités communales aient sciemment voulu défavoriser ou discriminer les habitants du quartier des anciens Ateliers mécaniques, en termes d'accueil des écoliers. Au contraire, ces autorités ont manifesté, dans leurs écritures, leur souci de vouloir assurer un équilibre entre les différents quartiers de la ville de Vevey. Il suffit d'en prendre acte. Retenir le critère de l'enclassement dans tel ou tel collège de la ville, soit en fonction du domicile, n'est certainement pas arbitraire, puisqu'il évite aux enfants d'avoir à effectuer des déplacements dans d'autres quartiers de la ville. La décision rendue le 4 novembre 2013 par le comité du REVE s'inscrit dans cette politique, consistant à réserver aux enfants des deux premières classes du degré primaire l'accueil dans le réseau REVE.

E. 7

Le recours doit ainsi être rejeté, dans la mesure où il est recevable. La décision attaquée est confirmée. Les recourants ont reçu l'assistance judiciaire. Ils sont ainsi dispensés des frais (cf. art. 18 al. 4 et 49 LPA-VD). En revanche, ils sont tenus au paiement de dépens en faveur de la Commune de Vevey, qui a agi par l'entremise d'un mandataire (art. 55 et 56 al. 3 a contrario LPA-VD; cf. arrêt GE.2008.0319 du 22 avril 2009).

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