



Commune de Val-de-Ruz

Conseil communal

INITIATIVE COMMUNALE « POUR L'ACCUEIL PARASCOLAIRE »

Rapport au Conseil général

Version : 1.0 - TH 337884

Date : 01.02.2018

Révisions

Date	Version	Description	Auteur(s)
31.01.2018	0.1	Création du document	ACP
01.02.2018	0.2	Modification du document	JBA / PGO
01.02.2018	1.0	Adoption du document	CC

Table des matières

1.	Résumé	3
2.	Bref rappel des faits	3
2.1.	Historique	3
2.2.	Situation actuelle	4
3.	Incidences de l'initiative	4
4.	Recevabilité matérielle	5
4.1.	Respect du principe de l'unité de la matière	5
4.2.	Respect d'autres principes	5
4.2.1	Respect du principe de l'unité de la forme	6
4.2.2	Conformité au droit supérieur	6
4.2.3	Exécutabilité	6
4.2.4	Principe de la bonne foi	6
5.	Procédure	7
6.	Conclusion	7
7.	Projet d'arrêté	9

Liste des abréviations principales

Abréviation	Signification
<i>AFJ</i>	<i>Accueil familial de jour</i>
<i>LAE2</i>	<i>Loi sur l'accueil des enfants, du 28 septembre 2010</i>
<i>OSAE</i>	<i>Office des structures d'accueil extrafamilial</i>

Monsieur le président,

Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux,

1. Résumé

Lors de sa séance du 24 avril 2017, le Conseil général de Val-de-Ruz a décidé de limiter le développement de l'accueil parascolaire en raison des difficultés financières annoncées. A la suite de cette décision, le parti socialiste a lancé, en date du 12 mai, une initiative populaire « Pour l'accueil parascolaire » avec le texte suivant :

« Les électrices et électeurs soussignés, domiciliés dans la Commune de Val-de-Ruz, faisant application des articles 115 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la Commune de Val-de-Ruz augmente le nombre de places d'accueil de midi ainsi que d'accueil parascolaire, au minimum à hauteur de 20 % de la population d'élèves concernée, dans chaque village disposant d'un collège, à l'horizon 2020. Ces places devront permettre aux parents remplissant les conditions légales d'obtenir un subventionnement ».

Cette initiative a abouti et a été déposée en temps utile avec 1'375 signatures valables, le minimum de 10 % des électeurs étant fixé à 1'290 signatures.

Le rapport qui vous est soumis invite votre Autorité à se prononcer sur la recevabilité matérielle de l'initiative. De plus, il fait l'état de la situation de l'offre actuelle en accueil parascolaire à Val-de-Ruz et présente les incidences de l'initiative sur laquelle le Conseil général doit se prononcer. Enfin, il décrit la suite de la procédure en cas d'acceptation ou de refus par le Conseil général.

2. Bref rappel des faits

2.1. Historique

Ce rapport n'a pas pour objet de revenir de manière détaillée sur la politique de développement de l'offre en accueil parascolaire présentée dans le rapport au Conseil général du 24 avril 2017.

Toutefois, il faut rappeler que la demande en places à Val-de-Ruz est largement supérieure au taux de 20 % fixé par la loi sur l'accueil des enfants (LAE2), du 28 septembre 2010, taux à atteindre jusqu'en 2020. Ainsi, le Conseil communal avait d'une part déterminé l'enveloppe financière nécessaire pour 2020 et également défini une répartition des places entre l'accueil à la journée et les tables de midi. En effet, une place de midi coûtant le 50 % d'une place à la journée, il est possible d'en ouvrir deux sous forme de tables de midi pour une à la journée. Ce modèle permettait ainsi d'aller au-delà du taux de 20 % aux heures où la demande est la plus importante.

Parallèlement, le Conseil communal a présenté sa stratégie de gestion des places de sa compétence visant à réduire les disparités de l'offre entre les collèges du cercle scolaire, stratégie rendue possible grâce à la reconnaissance par l'office des structures d'accueil extrafamilial (OSAE) d'une structure communale multisite unique.

A la suite du refus d'entrée en matière du Conseil général d'ouvrir une structure supplémentaire en 2018, l'exécutif a non seulement accéléré le rythme de répartition de ses places entre les sites, mais également décidé d'en convertir une partie en places de tables de midi. Ceci a pu être réalisé dans les limites de l'enveloppe des subventions à disposition, toute proportion gardée de la capacité contributive moyenne des parents.

2.2. Situation actuelle

Selon la LAE2, une place, qu'elle soit ouverte sur le temps de midi ou à la journée, est comptabilisée de la même manière par rapport aux objectifs 2020.

Ainsi, nous disposons aujourd'hui de 310 places réparties entre la structure communale, les accueils privés et l'accueil familial de jour, ceci pour 1'620 enfants, soit un taux d'accueil de 19 %.

D'après les objectifs minimaux et les prévisions d'effectifs pour 2020, nous devrions disposer d'environ 325 places à l'échelle du cercle scolaire.

Du point de vue de leur répartition, seul le collège de Dombresson est encore clairement sous-doté, ceci parce que l'augmentation du nombre de places nécessite l'ouverture d'une structure supplémentaire.

3. Incidences de l'initiative

En ce qui concerne l'horizon 2020, l'initiative, en fonction de l'évolution de la situation financière actuelle, fixe des objectifs toujours réalisables, mais n'apporte rien de plus que la LAE2.

C'est du point de vue de sa mise en œuvre que le texte de l'initiative diverge de la loi. En effet, à son article 11, la LAE précise :

« chaque commune veille à la réalisation des taux de couverture sur son territoire ou celui du groupement de communes auquel elle participe ».

Ainsi, il est possible de prévoir :

- l'ouverture de structures d'accueil autour de chaque collège ;
- une offre complémentaire ou principale par des parents de jours (AFJ) ;
- un regroupement des enfants de plusieurs villages au sein d'une école et de sa structure d'accueil ;
- un déplacement des élèves de l'école vers une structure située dans un autre village.

Le texte de l'initiative est par contre très directif puisqu'il détermine que le taux de places doit être atteint dans chaque village disposant d'un collège.

Selon le comité d'initiative, cette phrase est à considérer comme une intention visant à assurer une égalité des chances pour les élèves et leurs parents, quel que soit le village de domicile du territoire communal.

Toutefois, rien ne nous permet de considérer que tous les signataires de l'initiative ont compris le libellé de la même manière et, dans le doute, il s'agit de comprendre les répercussions d'une interprétation littérale du texte de l'initiative. Elles sont les suivantes :

- Le Pâquier : en cas de demande d'un ou plusieurs parents et sans offre de l'AFJ, une structure devrait être créée ;
- Savagnier : les élèves de Savagnier sont déplacés à Vilars pour des questions de locaux disponibles et d'économies d'échelle. Le nombre de places devrait être réduit à Vilars et une structure ouverte à Savagnier ;
- Boudevilliers/Valangin : la structure de Valangin est privée et offre 30 places. Elle disposerait d'un bassin de recrutement d'une cinquantaine d'élèves scolarisés à Valangin et une structure supplémentaire devrait être ouverte à Boudevilliers pour un nombre équivalent d'enfants ;
- Coffrane : la structure de Coffrane, privée et qui vient de déménager dans une nouvelle construction, accueille les élèves de Coffrane et des Geneveys-sur-Coffrane avec 39 places. Les effectifs de Coffrane variant entre 60 et 70 élèves, elle devrait réduire son offre à 15 places maximum, alors que nous devrions ouvrir un accueil aux Geneveys-sur-Coffrane.

Enfin, si le taux minimum de 20 % de places doit être assuré pour chacun des collèges, des incidences sur les besoins en personnel d'encadrement sont à prévoir avec des coûts difficilement chiffrables à ce jour.

4. Recevabilité matérielle

Tout d'abord, le Conseil général doit décider de la recevabilité matérielle de l'initiative (article 1.11 alinéa 5 du règlement général), en s'assurant qu'elle respecte le principe de l'unité de la matière (article 1.10 alinéa 3 du règlement général).

4.1. Respect du principe de l'unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir l'augmentation du nombre de places d'accueil de midi ainsi que d'accueil parascolaire, au minimum à hauteur de 20 % de la population d'élèves concernée, dans chaque village disposant d'un collège à l'horizon 2020.

La condition de recevabilité est ainsi remplie.

4.2. Respect d'autres principes

Par analogie avec les dispositions relatives au traitement de l'initiative législative populaire cantonale, l'initiative peut être également examinée sur le respect du principe de l'unité de la forme et si l'initiative est conforme au droit supérieur. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi.

4.2.1 Respect du principe de l'unité de la forme

Cette règle signifie que l'initiative se présente soit comme un projet rédigé de toutes pièces, soit comme une demande conçue en termes généraux. Cette règle empêche les auteurs de l'initiative de jouer sur tous les tableaux et les obligent à choisir clairement entre les deux genres prévus. En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide ; elle revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux et satisfait ainsi au principe de l'unité de la forme.

4.2.2 Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives doivent être conformes au droit supérieur (droits fédéral et cantonal), respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et par les traités internationaux. Après analyse, il appert que l'initiative respecte les libertés individuelles et la garantie de la propriété, de même que les principes généraux du droit, comme l'égalité de traitement. Son contenu n'est pas incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rendrait sans objet. De plus, elle se conforme au droit supérieur et ne viole aucun engagement souscrit par la Commune. Aussi respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur, allant même au-delà dans le sens qu'elle demande plus que la LAE2.

4.2.3 Exécutabilité

Le principe de l'exécutabilité d'une initiative est une règle générale qui s'impose dans tous les cas et qui est reconnu tant par la doctrine et la jurisprudence même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votations si la décision qui en découle ne peut être suivie d'effets. L'invalidation d'une initiative pour cause d'inexécutabilité est soumise à des conditions très strictes. Pour qu'une initiative soit viciée, il faut que l'inexécutabilité constatée soit absolue, manifeste et de nature matérielle. Une simple difficulté dans sa réalisation ne suffit pas. Enfin, le défaut doit être hors de doute et doit ressortir du texte lui-même. Dans le cas d'espèce, malgré des difficultés prévisibles de réalisation, aucun obstacle formel ne ressort du texte de l'initiative, qui est ainsi exécutable.

4.2.4 Principe de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée. L'initiative n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus, ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc cette condition de recevabilité.

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués au chapitre 4 ci-dessus, le Conseil communal propose à votre Autorité d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative communale « Pour l'accueil parascolaire ».

5. Procédure

Si votre Autorité admet la recevabilité matérielle de l'initiative, ce sont « les dispositions sur l'initiative législative en matière cantonale qui sont applicables par analogie » (article 1.12 alinéa 1 du règlement général).

Ainsi, saisi d'une proposition générale, le Conseil général peut :

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans un règlement ou un arrêté ;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans un règlement ou un arrêté.

6. Conclusion

Du point de vue du taux de couverture communal, l'initiative qui vous est soumise aujourd'hui n'apporte rien de plus que la LAE2.

Au niveau financier, le Conseil général a manifesté, en date du 24 avril 2017, son intention de garder la maîtrise des finances en réduisant le rythme de création de nouvelles places d'accueil. Le résultat du vote sur le référendum contestant la hausse d'impôt décidée par le législatif le 19 décembre 2017 donnera le ton sur les potentialités et les délais de développement de l'accueil parascolaire, dans l'attente notamment des réformes de la péréquation qui devraient corriger les effets pervers du système actuel.

L'initiative impose un modèle unique de fonctionnement dont les répercussions seront organisationnelles et financières au niveau des besoins en locaux et en personnel. Par ailleurs et pour autant qu'il soit possible de retirer des places à une structure privée, ce modèle pourra fragiliser une entreprise privée voire la contraindre à fermer.

Enfin, ce sont les assouplissements du système négociés avec l'OSAE qui ont permis de mieux répartir l'offre en fonction de la demande. Il est à craindre que le modèle imposé par l'initiative soit au final contre-productif.

Le Conseil communal estime que l'initiative rendra la gestion de l'accueil parascolaire plus chère et moins souple sans apporter de plus-value par rapport au modèle en place aujourd'hui. De plus, l'issue du référendum contre l'établissement du coefficient fiscal à 72 points n'étant à ce jour pas connue et les travaux de la réforme de la péréquation à leurs débuts, l'adoption de cette initiative pourrait péjorer d'autant plus les finances communales. Il propose donc au Conseil général de rejeter le texte de l'initiative.

Initiative communale « Pour l'accueil parascolaire »

Rapport au Conseil général

Pour les raisons qui précèdent, nous vous remercions de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et d'adopter le projet d'arrêté qui l'accompagne.

Veillez croire, Monsieur le président, Mesdames les conseillères générales, Messieurs les conseillers généraux, à l'expression de notre haute considération.

Val-de-Ruz, le 1^{er} février 2018

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le président

C. Hostettler

Le chancelier

P. Godat

7. Projet d'arrêté



Commune de Val-de-Ruz

Conseil général

ARRÊTÉ DU CONSEIL GÉNÉRAL relatif à l'initiative communale « Pour l'accueil parascolaire »

Le Conseil général de la Commune de Val-de-Ruz,

vu le rapport du Conseil communal du 2 février 2018 ;

vu la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ;

vu le règlement général, du 14 décembre 2015 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

**Recevabilité
matérielle**

Article premier :

L'initiative communale « Pour l'accueil parascolaire », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Rejet de l'initiative

Art. 2 :

¹ Le Conseil général rejette cette initiative.

² Elle sera soumise au vote du peuple le 10 juin 2018.

Exécution

Art. 3 :

Le Conseil communal est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Val-de-Ruz, le 19 février 2018

AU NOM DU CONSEIL GENERAL
Le président Le secrétaire

J. Villat

J.-L. Pieren