CONSEIL D'ETABLISSEMENT SCOLAIRE 07.115

a) Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la législation neuchâteloise concernant les commissions scolaires (Constitution d'un Conseil d'établissement scolaire consultatif)

(Du 11 mars 2008)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 7 mai 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 20 février 2007, les groupes radical, libéral-PPN, socialiste et UDC ont déposé le projet de loi suivant:

07.115
20 février 2007
Projet de loi des groupes radical, libéral-PPN, socialiste et UDC
Loi portant modification de la loi sur les communes et de la loi sur les autorités scolaires (rôle des commissions scolaires)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décrète:

Article premier La loi sur les communes, du 21 décembre 1964, est modifiée comme suit:

Autorités

Article 14

Les autorités communales sont:
1. le Conseil général,
2. le Conseil communal,
3. *supprimé*
4. les commissions dont la loi ordonne ou autorise la nomination.

Constitution

Article 31 (nouveau)

[1]Les communes peuvent instituer des commissions scolaires.

[2]Le rôle des commissions scolaires est défini par les communes. Toutefois, toutes les compétences décisionnelles communales en matière scolaire appartiennent aux Conseils communaux, sous réserve des compétences de l'Etat.

[3]*Pour le surplus, les communes règlent l'organisation des commissions scolaires.*

Attributions

Article 32

Supprimé

Art. 2 La loi sur les autorités scolaires, du 18 octobre 1983, est modifiée comme suit:

Compétences Commission scolaires

Article 14

[1]*Le Conseil communal* assume la responsabilité de la gestion de l'école publique communale, dans le cadre de la présente loi.

[2]*Il* a notamment les compétences suivantes:

a) …
b) abrogée
c) abrogée
d) abrogée
e) abrogée
f) …
g) …
h) …
i) …
j) …
k) abrogée

Relations avec le Conseil communal

Art. 15

Supprimé

Art. 16

Supprimé

Art. 17, alinéas 1 et 2 (nouveau)

[1]*Le Conseil communal nomme le personnel administratif des écoles, sous réserve de ratification du Conseil d'Etat.*

[2]*Les directeurs et le personnel enseignant sont nommés par le département désigné par le Conseil d'Etat, après consultation du Conseil communal de la commune concernée.*

Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 4 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Commentaire:

Le présent projet de loi vise à redéfinir le rôle des commissions scolaires.

Sur le plan cantonal, le pouvoir exécutif est placé entre les mains d'un seul organe, le Conseil d'Etat, lequel peut s'appuyer sur diverses commissions et divers services pour assumer ses responsabilités. Seul le Conseil d'Etat répond devant le Grand Conseil de la gestion des affaires cantonales.

Sur le plan communal, il n'y a pas un seul exécutif, mais deux, à savoir le Conseil communal et la commission scolaire, cette dernière exerçant des compétences exécutives dans le domaine scolaire en vertu de la loi et des règlements cantonaux en la matière. Cette situation entraîne un certain nombre de difficultés: alors que le Conseil communal doit répondre de sa gestion devant le Conseil général, notamment lors des séances du Conseil général consacrées au budget et aux comptes, la commission scolaire ne répond pas directement de sa gestion devant le Conseil général, celle-ci se contentant de transmettre son projet de budget et ses comptes au Conseil général sous forme écrite. Le Conseil général peut difficilement modifier le budget de la commission scolaire et le Conseil communal n'est souvent pas en mesure de répondre aux questions des membres du Conseil général concernant la commission scolaire. De plus, les commissions scolaires sont souvent composées de parents d'élèves, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts ou des situations délicates à gérer.

Il nous semble nécessaire de procéder à un rééquilibrage des compétences entre les Conseils communaux et les commissions scolaires en donnant toutes les compétences exécutives au seul Conseil communal, les commissions scolaires gardant essentiellement un rôle consultatif. Il appartiendra à chaque commune de préciser le rôle de la commission scolaire, mais il est normal que le Conseil communal soit seul à répondre de la gestion de l'école publique communale dans l'ensemble du canton. Le Conseil communal pourra toujours s'appuyer sur une commission scolaire consultative pour l'aider dans son travail.

Le présent projet de loi vise aussi à favoriser la mobilité des enseignants, aujourd'hui entravée par le fait que la compétence de nomination du personnel enseignant est conférée aux commissions scolaires. Cela implique que l'enseignant qui souhaite changer d'école doit donner sa démission à la commission scolaire qui l'a nommée pour pouvoir postuler dans une autre commune. Ce système ne nous semble pas adéquat et il nous paraît nécessaire de confier au département la compétence de nommer les enseignants, ceci dans le but de favoriser leur mobilité. Afin de permettre aux communes d'avoir tout de même une certaine influence sur le choix des enseignants exerçant dans la commune, le département devrait consulter le Conseil communal avant toute décision de nomination, ceci afin de connaître la préférence de la commune quant au choix des enseignants. Les communes resteront naturellement compétentes pour définir le budget scolaire communal et notamment le nombre d'enseignants œuvrant dans la commune. La commune gardera donc une large autonomie et le Conseil communal verra même ses compétences augmenter par le biais du rééquilibrage entre Conseil communal et commission scolaire proposé dans le présent projet de loi.

Nous espérons que ce projet de loi, s'il est accepté, permettra de clarifier les rôles et responsabilités de chacun tout en garantissant une gestion optimale des écoles communales et une plus grande flexibilité, ceci dans l'intérêt de chacune et de chacun et tout particulièrement des enfants de notre canton.

Signataires: O. Duvoisin, P. Bauer, J.-B. Waelti et P. Hainard.

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Composition de la commission

Président: M. Michel Bise
Vice-président: M. Raphaël Comte
Rapporteuse: Mme Anne Tissot Schulthess
Membres: M. Mario Castioni
M. Frédéric Cuche
Mme Fabienne Montandon
M. Armand Blaser
M. Marc-André Nardin
M. Philippe Bauer
M. Philippe Gnaegi
M. Francis Monnier
Mme Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf
M. Bernhard Wenger
M. Walter Willener

Dès le 22 juin 2007, le bureau de la commission est composé de la manière suivante:

Président: M. Raphaël Comte
Vice-présidente: Mme Anne Tissot Schulthess
Rapporteur: M. Yvan Botteron (en remplacement de M. Philippe Gnaegi, démissionnaire).

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi 07.115, lors des séances des 25 mai, 28 septembre, 26 octobre, 30 novembre, 17 décembre 2007, 18 janvier, 15 février et 11 mars 2008 pour l'adoption du présent rapport.

Ont participé à tout ou partie des travaux de la commission:

– Mme Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département de l'éducation, de la culture et des sports
– M. Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances
– M. Pierre Hainard, député
– M. Adrien Laurent, député
– M. Jean-Bernard Wälti, député
– M. François Godet, président de l'association des communes neuchâteloises (ACN)
– M. Didier Berberat, président du groupe de travail de l'association des communes neuchâteloises (ACN)
– Le chef du service de l'enseignement obligatoire
– Le chef du service des communes
– Le chef du service juridique

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État se déclare d'emblée favorable aux deux volets mentionnés par le projet 07.115, à savoir:

– redéfinition des tâches des commissions scolaires (comscols);
– encouragement à la mobilité des enseignants.

Le gouvernement relève toutefois que, si la mobilité des enseignants est un objectif facilement atteignable dans le cadre des présents travaux législatifs, la redéfinition des compétences est un élément plus complexe à aborder. Il mentionne notamment les modifications qui seront rendues nécessaires par l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). Le Conseil d'État souligne aussi le fait qu'il est difficilement imaginable de modifier la loi actuelle sans consulter les communes concernées.

Dans ce sens, il est proposé à la commission législative de scinder le projet en deux. La première partie, liée à la mobilité, pourrait faire l'objet d'un traitement rapide alors que la seconde demande plus de concertation entre l'État, les communes et les commissions scolaires.

Le Conseil d'État relève aussi que les commissions scolaires font partie depuis longtemps du paysage politique neuchâtelois (plus de 130 ans). Il n'a néanmoins pas d'objection à la suppression des compétences décisionnelles des commissions scolaires. Il souhaite toutefois que la situation soit uniforme entre les communes et, notamment, il ne trouve pas judicieux que les communes aient la possibilité d'avoir ou non une commission scolaire à titre facultatif.

4. DÉBAT D'ENTRÉE EN MATIÈRE

Après avoir entendu l'avis du gouvernement, la commission a débattu des grands principes du projet de loi. En premier lieu, elle constate que le problème du conflit de compétences est bien réel, avec deux entités au niveau communal possédant des compétences exécutives. Il y a donc nécessité de légiférer dans le sens de résoudre ces conflits potentiels ou avérés.

La commission relève qu'il est nécessaire que toutes les communes soient soumises aux mêmes règles, indépendamment du fait que les problèmes et l'organisation des écoles dans les villes soient parfois très différents de ceux rencontrés dans les plus petites communes.

Un membre de la commission déclare toutefois être très attaché à la répartition institutionnelle des pouvoirs. Il estime que la situation actuelle permet une certaine forme de répartition des pouvoirs dans une période où on se plaint de manquer de bonnes volontés pour partager les responsabilités communales. Il souligne aussi la surcharge du travail de l'exécutif communal lorsqu'il s'agira de prendre des décisions jusqu'ici dévolues aux commissions scolaires, telles que demandes de congés, promotion des élèves, etc.

Un autre membre fait remarquer que le calendrier idéal de cette révision devrait viser une entrée en vigueur concordant avec le renouvellement des autorités communales en avril 2008. Ceci permettrait un passage de témoin en douceur.

En conclusion, la commission est d'avis de consulter les communes et les commissions scolaires en leur posant deux questions principales:

– Les communes sont-elles d'accord de transférer les compétences décisionnelles de la commission scolaire au Conseil communal?
– Les communes sont-elles d'accord de transférer la compétence décisionnelle de la commune à l'Etat pour la question de la mobilité des enseignants?

Au vote, l'entrée en matière est acceptée par 12 voix et une abstention.

5. CONSULTATION DES COMMUNES ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES

5.1. Contenu de la consultation

Les communes et les commissions scolaires des 62 communes du canton, ainsi que l'association des communes neuchâteloises (ACN), ont été consultées au cours de l'été 2007. Elles avaient à répondre aux questions suivantes:

Volet 1: Rôle des commissions scolaires

1.1. Partagez-vous l'objectif de redéfinir et de clarifier les rôles respectifs de la commission scolaire et du Conseil communal?

1.2. Êtes-vous plutôt favorables à l'idée des auteurs du projet de loi qui souhaitent transférer au Conseil communal l'ensemble des compétences exécutives, y compris en matière scolaire, en donnant à la commission scolaire un rôle consultatif et de soutien au Conseil communal?

1.3 Quelles mesures vous paraîtraient susceptibles de clarifier les rôles respectifs de la commission scolaire et du Conseil communal, en dehors de celle préconisée par les auteurs du projet de loi?

1.4 Si le Grand Conseil décide de transférer les compétences des commissions scolaires aux conseils communaux, estimez-vous qu'il conviendrait tout de même de maintenir obligatoirement dans chaque commune une commission scolaire avec rôle consultatif, commission qui pourrait ainsi soulager le Conseil communal?

Volet 2: Mobilité des enseignants

2.1 Partagez-vous l'objectif de favoriser la mobilité des enseignants?

2.2 Êtes-vous plutôt favorables à l'idée des auteurs du projet de loi qui souhaitent transférer la compétence de nomination des enseignants des commissions scolaires au département?

2.3 Quelles mesures vous paraîtraient susceptibles de favoriser la mobilité des enseignants, en dehors de celle préconisée par les auteurs du projet de loi?

5.2. Vue d'ensemble des réponses

Sur les 62 communes consultées, 46 Conseils communaux, 28 commissions scolaires ainsi que l'ACN ont répondu dans les délais à la consultation.

	1.1		**1.2**		**1.3**	**1.4**		**2.1**		**2.2**		**2.3**
	Redéfinir / clarif. rôles		Transfert comp. au CC		Mesures redéf. et clarif. rôles	Maintien des CS		Favoriser mobil. ens.		Nomination par dépt.		Mesures mobilité
	Oui	*Non*	*Oui*	*Non*		*Oui*	*Non*	*Oui*	*Non*	*Oui*	*Non*	
Cons. comm.	39	6	35	10	Diverses	41	4	38	6	18	28	Diverses
Comscols	14	12	4	22	Diverses	12	12	18	7	11	14	Diverses

En ce qui concerne la redéfinition des rôles et le transfert des compétences, les Conseils communaux semblent plébisciter la mesure. Les commissions scolaires, pour leur part, sont beaucoup plus divisées, voire très opposées lorsqu'il s'agit de la perte des compétences exécutives.

En revanche, l'aspect de la mobilité remporte une large adhésion des Conseils communaux et des commissions scolaires. La nomination des enseignants par le département ne remporte en revanche pas, et de loin, l'adhésion des autorités communales.

5.3. Réponse de l'ACN

Ayant été consultée, l'ACN a mis sur pied un groupe de réflexion (représentant 25 communes). Lors de la consultation, nombre de communes se sont rangées derrière les conclusions de l'ACN, parfois à quelques nuances près. La réponse de cette dernière est donc, d'une manière générale, représentative des réponses des différents exécutifs du canton. En voici les principales conclusions.

5.3.1. Compétences des commissions scolaires

Dans sa majorité, le groupe de réflexion de l'ACN se déclare favorable à la redéfinition et à la clarification des rôles respectifs des commissions scolaires et des Conseils communaux. Il note que la coexistence actuelle de deux exécutifs au sein de la même commune constitue un risque de frictions potentielles. Le groupe de réflexion relève aussi la problématique des exigences liées au concordat HarmoS et souhaite que le projet de loi ne soit pas un obstacle à la création d'entités intercommunales.

L'ACN souhaite aussi que les tâches des commissions scolaires soient définies clairement, notamment en matière de congés scolaires, courses d'écoles, nominations des enseignants, préavis sur le budget scolaire, etc. Elle souhaite que les commissions scolaires puissent appuyer activement leur Conseil communal dans ce domaine.

La question de la présidence de la commission scolaire a aussi été traitée. Sur ce point l'ACN est divisée dans le sens où une partie des communes souhaite confier la présidence de la commission scolaire au membre du Conseil communal en charge du dicastère, alors que d'autres communes souhaitent séparer ces deux tâches, pour des raisons de charge de travail notamment. L'ACN suggère de laisser aux règlements communaux la compétence de désigner la présidence de la commission.

L'ACN est en revanche unanime pour appuyer le maintien obligatoire des commissions scolaires dans chaque commune. Elle souligne l'engagement exemplaire de ses membres "qui font preuve d'un grand sens civique et qui ne comptent pas leur temps pour s'occuper de la vie de l'école".

5.3.2. Mobilité des enseignants

D'une manière générale, l'ACN partage l'objectif de mobilité des enseignants. Elle relève toutefois que la répartition actuelle des compétences entre communes et canton pose un problème notamment au niveau de la délégation de la nomination au département. Elle estime que cette question ne saurait être résolue que par le biais d'une cantonalisation complète de l'enseignement primaire. L'ACN est toutefois sensible au fait qu'un membre du corps enseignant, qui souhaite changer de poste, ne doive pas se retrouver dans la même situation qu'une étudiante ou un étudiant fraîchement issu de la Haute école pédagogique (HEP).

L'ACN ne peut donc pas entrer en matière en ce qui concerne le transfert de la compétence de l'engagement et de la nomination au canton. Elle estime que les communes doivent rester maîtresses de l'engagement et de la nomination des enseignants. Si, contre toute attente, ce projet devait se réaliser, l'ACN estime que la logique voudrait que le canton supporte seul les coûts de l'enseignement obligatoire.

Parmi les autres mesures proposées, l'ACN propose que la commune qui reçoit un nouvel enseignant abrège la période qui précède sa nomination, afin que ce dernier puisse rester en permanence au bénéfice d'une nomination. Un représentant d'une commune est, pour sa part, d'avis que l'on devrait se poser la question de la suppression du statut de fonctionnaire des enseignants.

6. DISCUSSION GENERALE

6.1. Mobilité des enseignants

6.1.1. Rappel

La mobilité des enseignants, à savoir la possibilité pour ces derniers de changer facilement d'établissement scolaire, a été un des éléments centraux de la discussion de la commission législative. En préambule aux débats, le chef du service de l'enseignement obligatoire a effectué un rapide tour d'horizon de la situation actuelle.

L'engagement des enseignants se déroule chaque année en deux phases. La première, en mars, permet aux enseignants qui souhaitent changer d'établissement de postuler sans risque pour leur poste actuel. Par ailleurs, une convention-emploi pour l'enseignement prévoit une priorité à l'engagement, notamment pour les personnes qui ont perdu leur poste. Une fois le cycle de mars écoulé, les postes vacants sont remis au concours en mai.

Actuellement, les commissions scolaires engagent et nomment le personnel enseignant, sous réserve de ratification par le Conseil d'Etat. Toutefois, lorsqu'un enseignant change de commune, donc d'employeur, il perd le bénéfice de la nomination, quand bien même la nomination obtenue précédemment peut être prolongée d'une année afin de permettre à l'enseignant de retourner dans la commune prédécente le cas échéant.

Il y a donc ici un problème à régler afin d'éviter la perte du statut d'enseignant nommé. Le département souhaite donc séparer la phase d'engagement (qui resterait de la compétence communale) de la phase de nomination (qui serait étendue à l'ensemble du territoire neuchâtelois).

Le département a donc soumis à la commission un projet de loi allant dans ce sens.

6.1.2. Débat

Les représentants de l'ACN, rejoints par plusieurs membres de la commission, estiment pour leur part que la nomination devrait rester le fait des communes. Ils sont toutefois sensibles à l'aspect de la mobilité. Ils sont tout aussi sensibles à la nécessité de faciliter l'obtention d'un nouveau poste à un enseignant qui aurait fait les frais d'une perte de poste.

A ce stade, les commissaires ont estimé qu'il s'agissait aussi de différencier la situation d'un enseignant qui souhaite changer de commune de celle d'un enseignant qui perdrait son emploi suite à une suppression de poste. Dans ce dernier cas, le département précise quelles sont les indemnités prévues par la loi en cas de suppression de poste et de perte du statut. L'indemnité pour suppression de poste correspond à trois mois de salaire plus un mois par tranche de cinq ans de service. De plus, la perte du statut engendre des indemnités supplémentaires. Dans les cas les plus importants, la convention-emploi prévoit des indemnités s'étendant jusqu'à neuf mois.

L'État verse donc chaque année plusieurs dizaines de milliers de francs d'indemnités à des enseignants qui ont perdu leur poste, sans qu'il soit possible en contrepartie de les inciter, voire de les contraindre, à reprendre un nouvel emploi dans une autre commune.

Les membres de la commission ont entendu cette argumentation et se sont ralliés à l'idée d'une nomination au niveau cantonal, pour autant que cela se fasse sur proposition du Conseil communal correspondant.

6.2. Obligation pour les communes d'avoir une commission scolaire

Au vu de l'importance des tâches prévues pour chaque commune, en matière notamment d'engagement, de proposition de nomination et d'autres tâches, ainsi qu'on le verra plus loin dans ce rapport, les commissaires sont d'avis que le projet de loi devra imposer à chaque commune d'organiser une commission scolaire.

6.3. Dénomination de la commission consultative (Art. 31 LCo)

Sachant que les commissions scolaires sont appelées à subir des changements importants au niveau de leurs compétences et de leur composition, la commission s'est interrogée sur la nécessité de leur attribuer la même dénomination qu'actuellement.

Or, le concordat HarmoS prévoit que les communes soient dotées d'un organe consultatif dénommé "Conseil d'établissements". Par ailleurs, les autres cantons romands ont opté pour une dénomination similaire.

Les commissaires estiment que la notion d'établissement est relativement vague. Afin d'éviter une confusion avec d'autres types d'établissements (pénitentiaires, par exemple), il est proposé d'ajouter le terme "scolaire" à la notion de "conseil d'établissements".

Au vote, la commission accepte par 11 voix contre 2 que le terme "scolaire" soit ajouté au "Conseil d'établissements".

De plus, la commission accepte la proposition du service juridique de supprimer le pluriel au terme "établissements", ceci afin d'éviter des problèmes génériques, par exemple dans une commune qui ne posséderait qu'un seul établissement.

Dans un débat final, restait le choix entre garder l'ancienne dénomination et adopter le terme "Conseil d'établissement scolaire". **Au vote, la commission accepte par 11 voix contre 1 que le nouvel organe porte le nom de "Conseil d'établissement scolaire".**

Au final, c'est donc le terme "*Conseil d'établissement scolaire"* qui est retenu par la commission. A noter que, dans le présent rapport, nous utiliserons indifféremment le terme avec ou sans l'adjectif "scolaire".

6.4. Compétences du Conseil d'établissement

6.4.1. Secondaire I (Art. 31 LCo)

La question s'est posée de savoir si les compétences des conseils d'établissement devaient ou non s'étendre à l'ensemble de la scolarité obligatoire, à savoir d'inclure le secondaire I. Les compétences s'étendraient donc du niveau -2 (l'école enfantine des "4 ans") au niveau 9. Ceci pose toutefois des problèmes importants, notamment dans les écoles où le primaire est limité au niveau communal et où le secondaire est réparti au sein de regroupements intercommunaux (syndicats notamment).

Au vu des modifications conséquentes que ce changement engendrerait, la commission estime qu'une nouvelle consultation des communes serait indispensable, de manière à inclure l'avis des autorités liées au secondaire I. La modification ne serait donc pas aussi anodine que prévu. De plus, sachant que la commission s'était fixé comme objectif d'aller rapidement de l'avant, les délais ne permettent pas de prévoir un tel changement. De surcroît, la convention HarmoS prévoit d'intégrer le secondaire I au reste de l'enseignement obligatoire et une commission ad hoc du Grand Conseil se penche déjà sur la question.

Il serait donc peu constructif que la commission législative propose d'inclure le secondaire I sans consultation avec les communes ni concertation avec la commission HarmoS.

Au final, la commission se rallie à la proposition de n'attribuer que les niveaux primaires I et II aux conseils d'établissement scolaire. Elle laisse toutefois la possibilité d'inclure le secondaire I, là où les structures actuelles le permettent.

6.4.2. Compétences (art. 32 LCo)

Très rapidement, les commissaires se sont rendu compte de l'accroissement de la charge du Conseil communal, en particulier du responsable du dicastère de l'enseignement. Octroyer l'intégralité des compétences décisionnelles à l'exécutif n'inclut pas uniquement les décisions importantes telles qu'engagement, suppression de poste, ouverture de classe, etc. Cela implique aussi que le Conseil communal aura à assumer une foule de décisions quotidiennes telles que congés, décisions de promotion, petits problèmes courants, etc.

La commission s'est dès lors posé la question de savoir si certaines de ces décisions pourraient être attribuées aux conseils d'établissement. Formellement, la loi proposée ne le permet pas. La commission ne doit pas avoir de pouvoir décisionnel. Par contre, certaines décisions pourraient être confiées à la direction de l'établissement si celle-ci existe.

De plus, le Conseil communal pourra d'autant plus encourager la participation des membres du Conseil d'établissement qu'il leur attribuera des compétences importantes. En particulier, on pourrait même imaginer que le Conseil d'établissement aurait à étudier et à préaviser la plupart des décisions et que le Conseil communal ou le chef du dicastère concerné, n'aurait en finalité qu'à valider formellement les propositions qui lui seraient ainsi faites.

Les différentes pratiques communales devraient largement compenser la perte de pouvoir décisionnel du Conseil d'établissement dans ce domaine. La commission a opté pour une énumération exemplative des différentes compétences du Conseil d'établissement. Les communes auront donc la possibilité de leur attribuer d'autres tâches, à l'exclusion des compétences décisionnelles.

6.4.3. Aspects intercommunaux (art. 78d et suivants LCo)

Si les réflexions de la commission se sont essentiellement basées sur la situation des communes à titre individuel, la problématique de regroupements intercommunaux n'a pas été laissée de côté. En effet, l'article 66 de la loi sur les communes (LCo) précise que:

> *Sous le nom de syndicat intercommunal, deux ou plusieurs communes peuvent unir leurs efforts en vue d'assumer en commun des tâches déterminées.*

Le projet de loi proposé tient donc compte des aspects intercommunaux en se calquant sur le modèle communal (articles 78c et suivants de la LCo).

6.5. Composition du Conseil d'établissement

6.5.1. Présidence du Conseil d'établissement (art. 31c LCo)

Lors des discussions en commission, il a été assez largement admis que, en principe, la présidence du Conseil d'établissement devrait être confiée au Conseiller communal en charge du dicastère. Ceci aurait notamment pour avantage de faciliter la communication entre les deux organes.

Toutefois, il a aussi été considéré que, dans certaines communes, la présidence puisse être assumée par une autre personne. Elle pourrait ainsi être occupée par une personne d'expérience telle qu'un ancien directeur d'école, un ancien président de commission scolaire ou par toute autre personne compétente. Dans ce cas, le problème de la présidence devrait être réglé par le règlement de commune.

En résumé, les membres ont été confrontés à deux options:

– présidence obligatoirement assumée par le chef de dicastère;
– renvoi au règlement de commune.

Au vote, par 8 voix contre 6, la commission opte pour la solution du renvoi au règlement général de commune, règlement qui devra mentionner la manière dont la présidence sera assumée.

6.5.2. Membres du Conseil d'établissement (art. 31a LCo)

Le Conseil d'établissement, dans l'esprit d'HarmoS, est une assemblée de personnes liées à la vie de l'école, dans le sens large du terme. Il peut être concerné tant par la gestion générale de l'école (budget, comptes, gestion du personnel, promotion d'élèves, etc.) que des aspects organisationnels plus terre-à-terre (courses d'écoles, organisation des récréations, etc.). Il convient donc de s'assurer que sa composition reflète au mieux les différents organes concernés. Une des conséquences de cette nécessité est qu'un nombre minimal de membres doit être fixé afin de s'assurer de la composition de la commission.

Dans son ensemble, la commission a rapidement fait sienne cette nécessité. En particulier, elle a admis le principe d'un représentant du législatif et d'un représentant de l'exécutif, tous deux nommés par leur assemblée respective.

Au-delà de la représentation des organes politiques, la commission a été initialement plutôt partagée quant à la nécessité d'inclure des professionnels (enseignants, membres de la direction, professionnels de l'établissement) et des parents d'élèves au sein du Conseil d'établissement. Une forte minorité estimait en effet que, au vu des problématiques différentes rencontrées dans les villes et les villages, il serait plus judicieux de laisser le soin à chaque commune de s'organiser comme elle l'entend.

Les représentants du service de l'enseignement obligatoire (SEO) ont toutefois fait valoir que HarmoS prévoit une telle représentativité aux niveaux fédéral et cantonal. Ainsi, le Conseil scolaire cantonal contient déjà une telle représentativité. Ne pas inclure systématiquement ces divers représentants aurait pour conséquence de casser la suite logique établie aux échelons supérieurs. Pour cette raison, la commission a finalement adopté cette position.

Le projet de loi propose donc que les Conseils d'établissement réunissent des représentants des entités suivantes:

– Conseil communal (en principe le chef du dicastère),
– Conseil général,
– parents d'élèves,
– autres professionnels de l'établissement (par exemple, le concierge, ou un intervenant externe tel que le boulanger),
– corps enseignant,
– s'il existe une direction d'établissement, son représentant se substitue au représentant des professionnels de l'établissement.

La composition minimale du Conseil est donc de cinq membres.

Toutefois, les communes ont la possibilité de prévoir un nombre plus large de membres afin d'inclure, par exemple, plus de conseillers généraux pour couvrir toutes les sensibilités politiques.

6.5.3. Représentativité des membres

La commission a débattu de la représentation des parents d'élèves. Il peut en effet paraître compliqué pour une ville de mettre sur pied une procédure de désignation du représentant des parents d'élèves. La commission est toutefois d'avis qu'il appartient aux communes de mettre sur pied une procédure qui soit la plus équitable possible, par exemple au moyen d'une circulaire convoquant tous les parents d'élèves à une séance de désignation. En vertu de la liberté d'association, la commission est toutefois sensible au fait qu'une association de parents d'élèves n'est pas nécessairement représentative de tous les parents d'élèves. Elle estime qu'un parent d'élève peut siéger dans le Conseil d'établissement, indépendamment de l'existence ou non d'une association de parents d'élèves.

La notion de représentant d'un Conseil communal ou d'un Conseil général est clairement définie par l'appartenance de leurs représentants à chacune de ces assemblées. Concrètement, cela signifie que seul un Conseiller général est habilité à représenter son propre législatif. En revanche, le risque est plus grand que, par exemple, les enseignants ou les parents d'élèves soient représentés par un secrétaire d'association. La commission estime que cette possibilité n'est pas souhaitable. Elle désire donc qu'un représentant d'un groupe possède effectivement la qualité du groupe qu'il représente. Ainsi, par exemple, le représentant des parents d'élèves doit impérativement être parent d'élève.

7. PROJET DE LOI 05.105 DU GROUPE POPECOSOL

En date du 25 janvier 2005, le groupe PopRcoSol a déposé le projet de loi 05.105, portant révision de la loi sur les communes. Ce projet visait essentiellement à supprimer l'interdiction de siéger dans une commission scolaire, à tout parent, conjoint et allié d'un membre du personnel de l'école.

La commission scolaire n'ayant plus de compétences décisionnelles, la notion d'incompatibilité disparaît. Le projet de loi 05.105 est donc caduc du fait de la disparition des commissions scolaires. De plus, le projet de loi proposé par la commission ne prévoit pas d'incompatibilité de siéger dans les Conseils d'établissement.

Compte tenu des propositions de la commission, le groupe PopVertsSol, par son premier signataire, a informé la commission que le projet de loi 05.105 serait retiré.

8. ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI

Au début de ses travaux, la commission avait pour objectif de présenter un projet de loi pouvant entrer en vigueur à l'occasion du renouvellement des autorités communales au printemps 2008. La nécessité de consulter les communes, puis la densité des débats, n'a toutefois pas permis de mettre le projet sous toit dans les délais désirés.

Sachant qu'en l'état, la loi actuelle s'applique et que le projet de loi ne pourra pas entrer en vigueur avant le renouvellement des autorités communales, les commissions scolaires devront être renommées pour une période de transition. En effet, l'absence de commissions scolaires élues dans les règles poserait un grave problème de fonctionnement. Dans un tel cas, la nomination d'enseignants ou des décisions de promotions d'élèves seraient prises par une entité sans légitimité. Cela soulèverait des problèmes en cas de recours, par exemple.

Pour cette raison, les communes devront élire des commissions scolaires en juin 2008, à l'occasion du renouvellement des autorités communales.

La commission législative estime cependant que cette nomination doit se faire pour une période transitoire qui soit la plus courte possible après l'entrée en vigueur de la loi. Tout en laissant aux communes le soin de décider du moment idéal pour le passage à un Conseil d'établissement, la commission a donc choisi de fixer une date butoir.

Les communes auront donc jusqu'à la rentrée de l'année scolaire 2009-2010 pour nommer leurs Conseils d'établissement et dissoudre les commissions scolaires.

9. CONCLUSION

La commission a adopté le projet de loi à l'unanimité des 13 membres présents.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 11 mars 2008, par 12 voix et 1 abstention, et recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 11 mars 2008

Au nom de la commission législative:

Le président,	*Le rapporteur,*
R. Comte	Y. Botteron

Loi
portant modification de la législation neuchâteloise concernant les commissions scolaires (Constitution d'un Conseil d'établissement scolaire consultatif)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission législative, du 11 mars 2008,

décrète:

Article premier La loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, est modifiée comme suit:

Art.10, al. 1; al. 2 (nouveau)

[1]Le Conseil d'Etat peut convoquer lorsqu'il le juge convenable, le Conseil général, le Conseil communal, le Conseil d'établissement scolaire ou toute autre commission d'une commune.

[2]Il peut déléguer un de ses membres pour présider la séance avec voix consultative.

Art. 14, ch. 3

3. *abrogé*

Art. 16, al. 1

[1]Le Conseil général et le Conseil communal sont élus pour quatre ans, sauf les exceptions prévues par la présente loi.

Art. 17, al. 1 et 4

[1]Les époux, partenaires enregistrés au sens de la loi fédérale ou cantonale sur le partenariat, personnes menant de fait une vie de couple, parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, ne peuvent siéger ensemble au bureau du Conseil général ou au Conseil communal. Toutefois, dans les communes de moins de 400 habitants, le Conseil d'Etat peut autoriser des dérogations.

[4]*Abrogé*

Art. 19

Les membres du Conseil général ou du Conseil communal cessent de faire partie de ces autorités: *(suite sans changement)*

Art. 25, ch. 1, let. b

b) les membres du Conseil communal, lorsque le règlement lui en donne la compétence, pour quatre ans au début de chaque période administrative; *(suite sans changement)*

Art. 30, ch. 7; ch. 8 (nouveau)

7. Il prend toutes les décisions en matière scolaire qui sont de la compétence communale.
8. *Actuel chiffre 7, sans changement*

Titre précédant l'article 31

TITRE II BIS
Conseil d'établissement scolaire

Art. 31, note marginale; al. 1 à 3

Conseil d'établissement scolaire
1. Principe

La commune se dote d'un Conseil d'établissement scolaire consultatif pour les cycles primaires 1 et 2 de la scolarité obligatoire ainsi que pour le cycle secondaire1 communal là où il existe.

[2]*Abrogé*

[3]*Abrogé*

Art. 31a (nouveau)

2. Composition

[1]Le Conseil d'établissement scolaire se compose de cinq membres au moins.

[2]Le nombre de membres du Conseil d'établissement scolaire et sa composition sont fixés par le règlement communal.

[3]Le Conseil d'établissement scolaire doit cependant au moins être composé:

a) d'un membre délégué du Conseil communal;

b) d'un membre délégué du Conseil général;

c) d'un délégué représentant les parents d'élèves;

d) d'un délégué représentant le corps enseignant de l'établissement;

e) d'un délégué représentant les autres professionnels de l'établissement.

[4]S'il existe une direction de l'établissement, celle-ci est représentée au sein du Conseil d'établissement scolaire par un délégué qui se substitue au délégué représentant les autres professionnels de l'établissement.

Art. 31b (nouveau)

3. Nomination

[1]Les membres de droit du Conseil d'établissement scolaire sont nommés:

a) par le Conseil communal pour son délégué;

b) par le Conseil général pour son délégué;

c) par les parents d'élèves fréquentant l'établissement pour le délégué des parents d'élèves;

d) cas échéant, par le Conseil communal pour le délégué des autres professionnels de l'établissement;

e) par le corps enseignant de l'établissement pour son délégué;

f) cas échéant, par la direction de l'établissement pour son délégué.

[2]Le mode de nomination des autres membres du Conseil d'établissement scolaire est fixé par le règlement communal.

Art. 31c (nouveau)

4. Organisation

[1]Le règlement communal fixe les règles relatives à la nomination du président du Conseil d'établissement scolaire.

[2]Pour le surplus, le Conseil d'établissement scolaire s'organise lui-même.

Art. 32, note marginale; al.1 et 2

5. Compétences

[1]Les compétences du Conseil d'établissement scolaire sont notamment les suivantes:

a) appuyer le Conseil communal dans sa gestion de l'établissement;

b) préaviser les règlements internes de l'établissement;

c) soutenir les professionnels de l'établissement, en particulier dans les tâches de prévention, d'éducation, de projets d'école et d'activités sportives et culturelles;

d) établir les liens nécessaires entre tous les acteurs de l'école et le public en général;

e) se préoccuper des besoins des usagers en matière de prise en charge des activités extrascolaires;

f) proposer des mesures en matière de prestations communales, notamment les cantines scolaires, les devoirs surveillés, les journées à horaire continu.

[2]Le Conseil d'établissement scolaire peut être consulté par le Conseil communal sur toute autre question ayant trait aux cycles scolaires relevant de sa compétence.

Art. 78c, note marginale; al. 1 et 2

Conseil d'établissement scolaire:
1. Principe

Tout syndicat scolaire intercommunal ou régional se dote d'un Conseil d'établissement scolaire consultatif pour les cycles primaires 1 et 2 de la scolarité obligatoire.

[2]*Abrogé*

Art. 78d (nouveau)

2. Composition

[1]Le nombre des membres du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional et sa composition sont fixés par le règlement général.

[2]Le Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional doit cependant au moins être composé:

a) d'un membre délégué du Conseil communal de chaque commune;

b) d'un membre délégué du Conseil général de chaque commune;

c) d'un délégué représentant les parents d'élèves;

d) d'un délégué représentant le corps enseignant de l'établissement;

e) d'un délégué représentant les autres professionnels de l'établissement.

[3]S'il existe une direction de l'établissement, celle-ci est représentée au sein du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional par un délégué qui se substitue au délégué représentant les autres professionnels de l'établissement.

Art. 78e (nouveau)

3. Nomination

[1]Les membres du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional sont nommés:

a) par les Conseils communaux pour leurs délégués;

b) par les Conseils généraux pour leurs délégués;

c) par les parents d'élèves fréquentant l'établissement pour le délégué des parents d'élèves;

d) par le corps enseignant de l'établissement pour son délégué;

e) cas échéant, par le comité scolaire ou le comité scolaire régional pour le délégué des autres professionnels de l'établissement;

f) cas échéant, par la direction de l'établissement pour son délégué.

[2]Le mode de nomination des autres membres du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional est fixé par le règlement général.

Art. 78f (nouveau)

4. Organisation

[1]Le règlement général fixe les règles relatives à la nomination du président du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional.

[2]Pour le surplus, le Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional s'organise lui-même.

Art. 78g (nouveau)

5. Compétences

[1]Les compétences du Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional sont notamment les suivantes:

a) appuyer le comité scolaire ou le comité scolaire régional dans sa gestion de l'établissement;

b) préaviser les règlements internes de l'établissement;

c) soutenir les professionnels de l'établissement, en particulier dans les tâches de prévention, d'éducation, de projets d'école et d'activités sportives et culturelles;

d) établir les liens nécessaires entre tous les acteurs de l'école et le public en général;

e) se préoccuper des besoins des usagers en matière de prise en charge des activités extrascolaires;

f) proposer des mesures en matière notamment de cantine scolaire, de devoirs surveillés et de journées à horaire continu.

[2]Le Conseil d'établissement scolaire intercommunal ou régional peut être consulté par le comité scolaire ou le comité scolaire régional sur toutes les autres questions ayant trait aux cycles scolaires relevant de sa compétence.

Art. 78h (nouveau)

Comité régional: tâches déterminées

[1]Les membres du comité régional sont élus pour l'exercice de mandats déterminés.

[2]Ils ne délibèrent et votent que sur les objets relevant des tâches pour l'exercice desquelles ils ont été élus.

Art. 2 La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, est modifiée comme suit:

Art. 41, al. 2

[2]Pour les directeurs et les membres du personnel enseignant ou administratif des établissements communaux ou intercommunaux d'enseignement public, la décision appartient au Conseil d'Etat sur préavis des Conseils communaux, des comités scolaires ou des comités scolaires régionaux concernés.

Art. 3 La loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, est modifiée comme suit:

Art. 12

Le Conseil d'Etat fixe les normes minimales et maximales des effectifs pris en considération pour l'organisation des classes, après avoir consulté les Conseils communaux.

Art. 4 La loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983, est modifiée comme suit:

Art. 2, let. b

b) au niveau communal, intercommunal et régional:

- le Conseil communal et le Conseil d'établissement scolaire pour les écoles communales,
- le comité scolaire, le comité scolaire régional et le Conseil d'établissement scolaire pour les écoles intercommunales ou régionales.

Art. 6, al. 2

[2]Il ratifie les mesures prises par les Conseils communaux, les comités scolaires ou les comités scolaires régionaux quant au fonctionnement de la direction et du secrétariat des écoles.

Art. 8, al. 1

[1]Le département consulte, selon les besoins, les Conseils communaux, les comités scolaires, les comités scolaires régionaux, les directions d'écoles, le personnel enseignant, les parents et les associations professionnelles.

Art. 10, al. 1, let. a

a) des présidents de comités scolaires, de comités scolaires régionaux et des directeurs d'écoles;

Art. 12, note marginale, al. unique; al. 2 (nouveau)

Comité scolaire et comité scolaire régional: nomination et compétence

[1]Le mode de nomination du comité scolaire ou du comité scolaire régional, sa composition et les incompatibilités qui sont les siennes sont définis par la loi sur les communes (LCo).

[2]Les compétences du comité scolaire et du comité scolaire régional sont celles prévues à l'article 14 appliqué par analogie.

Art. 13, note marginale (nouvelle); al. unique

Voix consultative

Les directeurs d'écoles et un ou plusieurs délégués du personnel enseignant du ressort scolaire assistent, avec voix consultative, aux séances du comité scolaire ou du comité scolaire régional.

Art. 14, note marginale, al. 1 et 2

Compétences du Conseil communal

[1]Le Conseil communal assume la responsabilité de la gestion de l'école publique communale, dans le cadre de la présente loi.

[2]Il a notamment les compétences suivantes:

a) élaborer les règlements de l'établissement, sous réserve de l'approbation du Conseil général et de la sanction du Conseil d'Etat;

b) décider de la promotion des élèves, en application de l'article 4, alinéa 1, lettre *d*;

c) établir la liste des élèves astreints à fréquenter l'école et procéder au contrôle de la fréquentation;

d) exercer les attributions qui lui sont conférées en matière de budget et de comptes par la loi sur les communes;

e) présenter au Conseil général un rapport annuel de gestion;

f) se préoccuper des questions d'ordre social concernant les élèves;

g) prendre toutes les mesures utiles en matière d'hygiène (médecine scolaire et dentaire);

h) se prononcer sur les conflits qui peuvent surgir dans la marche de l'établissement;

i) prendre à l'égard des élèves toute décision de nature sociale ou disciplinaire pouvant aller jusqu'au placement ou à l'exclusion.

Art. 15, note marginale; al. unique; al. 2 (nouveau)

Compétences du Conseil d'établissement scolaire

[1]Les compétences du Conseil d'établissement scolaire sont définies dans la LCo.

[2]Le Conseil d'établissement scolaire entretient régulièrement des contacts avec le Conseil communal, le comité scolaire ou le comité scolaire régional afin d'assurer la bonne marche des affaires scolaires.

Art. 16, note marginale (nouvelle); al. unique

Direction d'école

Sous réserve de ratification par le Conseil d'Etat, le Conseil communal, le comité scolaire ou le comité scolaire régional a la faculté d'instituer une direction d'école à laquelle il peut déléguer une partie de ses attributions.

Engagement et nomination des directeurs et du personnel enseignant

Art. 17, note marginale; al. 1; al. 2 et 3 (nouveaux)

[1]Le Conseil communal, le comité scolaire ou le comité scolaire régional engage les directeurs et le personnel enseignant.

[2]Le Conseil communal, le comité scolaire ou le comité scolaire régional propose leur nomination au département désigné par le Conseil d'Etat.

[3]Les communes et le Conseil d'Etat coordonnent leurs procédures d'engagement et de nomination pour assurer la mobilité du personnel enseignant.

Art. 18, note marginale; al. unique

Compétences du comité scolaire et du comité scolaire régional

Le comité scolaire ou le comité scolaire régional a les compétences d'un comité de syndicat intercommunal ou régional.

Art. 19, al. 1; al. 2 et 3 (nouveaux)

[1]Les décisions des Conseils communaux, des comités scolaires et des comités scolaires régionaux fondées sur la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours au département.

[2]Les décisions du département peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

[3]La loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, est applicable.

Art. 5 Dispositions transitoires à la présente modification législative:

[1]Les commissions scolaires peuvent demeurer en fonction jusqu'à la fin de l'année scolaire 2008-2009 dans leur composition et avec leurs compétences actuelles.

[2]Elles sont dissoutes de plein droit au plus tard à la fin de l'année scolaire 2008-2009.

[3]Les Conseils d'établissement scolaire peuvent quant à eux être nommés dès le renouvellement des autorités communales en 2008.

[4]Ils doivent être nommés en tous les cas au début de l'année scolaire 2009-2010.

[5]Ils entrent en fonction dès qu'ils sont constitués.

Art. 6 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 7 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Avis du Conseil d'Etat

(Du 7 mai 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

En préambule, notre Conseil tient à relever la qualité des travaux menés par la commission législative en vue d'atteindre deux objectifs qui méritaient indéniablement, selon nous, d'être poursuivis:

– la redéfinition des tâches des commissions scolaires,
– l'encouragement à la mobilité des enseignants de la scolarité obligatoire.

1. INTRODUCTION

Quant à la poursuite du premier objectif, le projet de loi paraît globalement acceptable, dans la mesure où il apporte des solutions concrètes aux potentiels conflits de compétences décisionnelles pouvant aujourd'hui surgir dans la conduite de l'école au sein d'une commune.

Les modifications proposées à propos des commissions scolaires ne vont cependant pas assez loin dans la perspective des changements importants qui se présenteront à l'école neuchâteloise dans le cadre de l'harmonisation scolaire (Concordat HarmoS et Convention scolaire romande). D'autres étapes, impliquant de nouvelles modifications structurelles, seront nécessaires afin de permettre aux organes décisionnels d'aborder les futures onze années de la scolarité obligatoire dans la verticalité, soit dans une vision cohérente d'un seul système.

Quant à l'objectif de favoriser la mobilité des enseignants, il n'est à l'évidence pas atteint. La question de la nomination des enseignants sur l'ensemble du territoire neuchâtelois n'est pas réglée avec ce projet de loi. Le nouvel article 17 de la Loi sur les autorités scolaires ne manquera pas de susciter des interprétations contradictoires, selon que l'on se place du point de vue des autorités cantonales ou communales.

2. ANALYSE DES MODIFICATIONS PROPOSEES

2.1. Introduction du Conseil d'établissement scolaire consultatif en lieu et place de la Commission scolaire actuelle

Afin de marquer les changements importants apportés par ce projet de loi, sur ses aspects qui concernent le transfert des compétences décisionnelles de la commission scolaire au conseil communal (nomination et licenciement des enseignants, promotion des élèves et compétences financières), il nous paraît particulièrement indiqué de soutenir la nouvelle appellation "Conseil d'établissement scolaire". Cette nouvelle entité ne doit, en effet, pas être confondue avec la commission scolaire telle que nous la connaissons aujourd'hui.

Le projet de loi initialement proposé par les partis se contentait du simple transfert des prérogatives à l'organe exécutif communal, sans forcément maintenir dans les communes un organe consultatif qui traiterait des affaires de l'école. De plus, le projet interparti, en laissant aux

communes le choix de se doter ou non d'une commission scolaire à titre facultatif, n'était pas judicieux. En aucun cas nous n'aurions pu soutenir le premier projet tel quel.

Dans la solution proposée par la commission législative, le conseil d'établissement offrira un appui indispensable au conseil communal, permettant ainsi à ce dernier de régler les affaires scolaires en toute connaissance de cause. Toutes les anciennes compétences nécessaires à la bonne marche de l'école sont précisément attribuées, ce qui n'était pas le cas avec le premier projet proposé.

Le Conseil d'établissement scolaire consultatif est un organe de participation, un lieu d'information et de consultation. Il constitue aussi une force d'appui et de proposition pour le conseil communal; nous pouvons dès lors soutenir ce concept.

Il n'en demeure pas moins que nous regrettons que cette modification essentielle touchant à l'organisation des autorités scolaires ne soit qu'une demi-mesure car elle ne concerne finalement que l'école enfantine et l'école primaire.

2.2. Seule une partie de la scolarité obligatoire a été prise en compte par le projet

Ainsi que le relève la commission législative au point 6.4.1., la solution des conseils d'établissement, tel que prônée dans le projet de loi 07.115, n'inclut pas véritablement les degrés secondaires de la scolarité obligatoire. Cette problématique n'a pas été évaluée à fond et, au final, la commission législative propose une solution partielle. Compte tenu des proches défis d'HarmoS, nous estimons, pour notre part, qu'elle n'est pas suffisante.

Certes, cette nouvelle notion de conseil d'établissement scolaire consultatif n'est pas contraire aux grandes lignes tracées par l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) mais l'organisation en conseils d'établissements scolaires communaux (école primaire) et conseils intercommunaux (degré secondaire) ne permet pas d'assurer la « verticalité » de la scolarité obligatoire, telle que prônée par HarmoS.

En clair, les propositions présentées par la commission législative ne vont pas assez loin. Il est indéniable que des modifications structurelles importantes, seront rapidement nécessaires. La 6e année actuelle, par exemple, appartiendra au cycle primaire dès la mise en œuvre du concordat HarmoS et de la Convention scolaire romande. Quel organe présidera alors à ses destinées?

2.3. La question de l'engagement et de la nomination des enseignants

A notre avis, seule la cantonalisation de l'école obligatoire permettrait de régler très clairement la question de la mobilité des enseignants. L'actuel statut communal (ou intercommunal) des enseignants ne permet pas de replacer aisément dans une autre commune une enseignante ou un enseignant qui aurait perdu son emploi. Aujourd'hui, cette incapacité coûte chaque année, au titre des versements d'indemnités en cas de fermeture de classes, entre 300.000 francs et 400.000 francs aux collectivités publiques neuchâteloises, dont 55% sont mis à la charge des communes et 45% à celle de l'Etat.

A défaut d'une cantonalisation de l'école dans son ensemble, la cantonalisation du statut du corps enseignant de l'enseignement obligatoire, à l'instar des pratiques en vigueur au secondaire 2, permettrait de régler aisément la question de la mobilité et d'éviter toute dépense inutile. Un statut cantonal permettrait de replacer plus facilement, dans une autre commune, tout enseignant qui perdrait son poste, sans frais particuliers pour les collectivités publiques.

Mais force est de constater que le nouvel article 17 LAS (engagement et nomination) est visiblement le fruit d'un compromis. Sur ce sujet, les discussions ont été pour le moins fournies, lors des séances de la commission législative, avec les représentants de l'Association des communes neuchâteloises (ACN). Au final, il ne nous donne guère satisfaction, dans la mesure où il ne manquera pas de susciter des interprétations contradictoires.

En effet, que signifie, à l'article 17 alinéa 3, « coordonner les procédures d'engagement et de nomination pour assurer la mobilité du corps enseignant »? Qui décide en dernier lieu? Les conseils communaux seront-ils d'accord d'engager des enseignants nommés, en se privant de la période probatoire offerte par le contrat d'engagement provisoire?

2.4 Fin d'incompatibilités

La disparition de la notion d'incompatibilité (suppression de l'alinéa 4 de l'actuel article 17 de la loi sur les communes), qui existait pour la composition des commissions scolaires, risque de poser problème. En effet, les expériences faites sur le terrain au sujet des conflits nés de la confusion des rôles (parent/enseignant, directeur/époux, concierge/membre de commission scolaire, etc.) l'ont démontré. Quand bien même l'article 18 donne quelques garanties, elles ne sont, à notre avis, pas suffisantes pour éviter des recours.

Par exemple, là où un conseiller communal est enseignant dans l'école de sa commune, d'une part, et en charge des affaires scolaires, d'autre part, doit-il engager ses propres collègues, les renvoyer en cas de fermeture de classe, débattre de la promotion de ses propres élèves, se prononcer sur les conflits qu'il a avec des parents d'élèves du collège, se déterminer sur l'attribution de périodes d'appui pour sa classe ou pour celles de ses collègues, etc?

Certes, nous ne pouvons, ni ne souhaitons, empêcher l'ensemble d'une profession d'accéder à la fonction de conseiller-e communal-e. Mais, pour le moins, ne pourrait-on pas préciser qu'une incompatibilité existe dans le cas où un-e conseiller-e communal-e en charge du dicastère de l'école est également enseignant-e de cette même école ? Dans ce dernier cas de figure, il paraît évident que la relation employeur-employé ne peut être assumée par une seule et même personne !

3. CONCLUSION

A l'heure où l'existence même des commissions scolaires est remise en cause, le Conseil d'Etat souhaite mettre en exergue l'importance du travail qui y a été réalisé au fil des ans et tient à témoigner sa vive reconnaissance aux nombreux citoyens qui se sont consacrés à cet engagement exigeant sur l'ensemble du territoire neuchâtelois.

Nous tenons également à remercier la commission législative d'avoir proposé ces premières mesures visant à améliorer le fonctionnement des autorités communales, afin de créer de bonnes conditions cadres permettant d'élever la qualité de l'enseignement dans notre canton.

Mais, nous l'avons d'ailleurs précisé ci-dessus, l'organisation des conseils d'établissement scolaire, qui seront compétents pour l'ensemble des onze années de la scolarité obligatoire au regard d'HarmoS, devra nécessairement être revue à court terme dans cette perspective. De plus, malgré le projet de la commission législative, la mobilité des enseignants continuera à dépendre de la bonne volonté d'une commune, qui engagera ou non l'enseignante ou l'enseignant venant de perdre son emploi.

Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que le projet de loi présenté par la commission législative n'emporte pas la pleine et entière adhésion du Conseil d'Etat. Nous devrons revenir sur le sujet devant votre Autorité, à la faveur de la mise en application du Concordat HarmoS.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 7 mai 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER