

# FR\_GERICHTE 601 2019 202 vom 9. März 2021

FR Kantonsgericht, 2021-03-09, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_601\\_2019\\_202](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2019_202)

FR: FR\_GERICHTE 601 2019 202 du 9 mars 2021

IT: FR\_GERICHTE 601 2019 202 del 9 marzo 2021

## Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Schule und Bildung

## Erwägungen

### E. 11

RLS. Elle ajoute qu'il lui était parfaitement loisible de se référer aux recommandations du SMO

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 pour assurer l'objectivité de la détermination de la dangerosité du trajet, surtout dans les cas limites comme en l'espèce. Bien qu'invités à le faire, A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ ne se sont pas déterminés sur le présent recours. M. Sur demande du Tribunal cantonal, le SMO indique utiliser le portail géographique cantonal pour calculer les distances et le dénivelé des itinéraires (cf. courriel du SMO du 22 janvier 2021). Quant aux longueurs des différents itinéraires, le SMO les arrête à 2.200 km (1.240 km + 960 m) pour "Les Grands-Chemins", 2.380 km (1.420 km + 960 m) pour "Le Tséni" et enfin 3.010 km (2.050 km + 96 m) pour "Le Belluard". Il relève que certaines adaptations sont en cours concernant notamment la prise en compte du dénivelé mais que, pour l'instant, la prise en compte de 10 m de marche pour 1 m de dénivelé est tout à fait adéquate (en l'espèce 960 m de marche pour 96 m de dénivelé) (cf. courriel du SMO du 25 janvier 2021).

en droit 1. 1.1 Interjeté dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu des art. 79 ss du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Même si les intimés ont déménagé dans une autre commune en août 2019, l'intérêt de la Commune pour contester la décision qui met à sa charge les frais de transport pour l'année scolaire 2018/2019 des enfants de ceux-ci reste actuel. Le Tribunal cantonal peut dès lors entrer sur les mérites du recours. 1.2 Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'opportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

2. 2.1. L'art. 19 Cst. garantit le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. La règle confère un droit constitutionnel individuel, justiciable des tribunaux, à une prestation positive de l'Etat dans le domaine de la formation; elle consacre ainsi un droit fondamental social. Les assujettis et titulaires de ce droit sont les enfants et les jeunes, dès l'école enfantine, dans la mesure où celle-ci est obligatoire, et jusqu'au degré secondaire I (ATF 144 I 1 consid. 2.1). Les élèves ont ainsi un droit individuel à avoir une possibilité suffisante de fréquenter l'école. De ce fait, la distance entre le domicile de l'élève et l'établissement scolaire ne doit pas mettre en péril l'objectif d'une formation de base suffisante (ATF 140 I 153 consid. 2.3.3; arrêt TF 2C\_167/2019 du 15 juillet 2019 consid. 2.1). En vertu des art. 62 Cst. et 64 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai

2004 (Cst. FR; RSF 10.1), ce sont l'Etat et les communes qui pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants. 2.2. La loi cantonale du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS; RSF 411.0.1), dans sa teneur entrée en vigueur le 1er août 2015, règle les finalités, les buts et principes valables pour la scolarité obligatoire. Elle a en particulier pour but de définir les attributions des communes (cf. art. 1 al. 1 et 2 notamment let. a et f LS). La loi règle ainsi, parmi d'autres, les transports scolaires.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 Ceux-ci sont gratuits, selon la distance à parcourir, la nature du chemin, les dangers qui y sont liés ou encore selon l'âge et la constitution des élèves (cf. art. 17 al. 1 LS). Le Conseil d'Etat fixe les conditions de la gratuité des transports (art. 17 al. 2 LS). Enfin, en vertu de l'art. 57 al. 2 let. g LS, il est prévu que, dans leur activité de gestion, les communes pourvoient au transport des élèves. En vertu de l'art. 10 RLS, les élèves ont droit à un transport gratuit dans la mesure où celui-ci est reconnu. L'art. 11 al. 1 RLS prévoit qu'un transport gratuit est reconnu si l'élève doit parcourir, pour se rendre de son lieu de domicile ou de sa résidence habituelle à son établissement, une distance d'au moins 2.500 km à l'école primaire (let. a) et 4 km à l'école du cycle d'orientation (let. b). La longueur du trajet est calculée depuis le domicile ou la résidence habituelle de l'élève jusqu'à son lieu d'enseignement principal suivant l'itinéraire piétonnier le plus court (art. 11 al. 2 LS). Conformément à l'art. 14 RLS, un transport d'élèves de l'école primaire est reconnu, sans égard à la distance à parcourir, si, sur le chemin du domicile ou de la résidence habituelle à l'établissement, la circulation piétonnière est particulièrement dangereuse. En application de l'art. 15 RLS, les communes sont compétentes pour reconnaître les transports gratuits au sens de l'art. 17 LS. 2.3. Sous l'égide du SMO, les instances concernées - en particulier la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) - ont décidé de rassembler, dans un document de référence intitulé "Déplacements d'élèves : mémorandum", les directives relatives aux déplacements d'élèves. Ce document vise à accompagner les communes dans la planification et l'organisation des transports scolaires (cf. Mémorandum "Déplacements d'élèves", dans sa teneur de mai 2018, p. 4 [ci-après: Mémorandum]). Ce Mémorandum constitue une ordonnance administrative à l'intention des communes chargées de planifier et d'organiser des transports scolaires. Un tel acte permet notamment à l'autorité d'orienter son pouvoir d'appréciation vers une pratique constante, dans une optique de cohérence et d'égalité de traitement. En tant qu'expression de cette pratique, les tribunaux ne s'en écartent pas sans motif, bien qu'elle n'ait pas force de loi et ne les lie pas à proprement parler (ATF 138 V 50 consid. 4.1; 133 V 346 consid. 5.4.2; MOOR ET AL., Droit administratif, Vol. I, 3e éd., 2012, p. 427 s.). Autrement dit, dans la mesure où elle fait de la loi une interprétation correcte, il sera tenu compte autant d'une ordonnance administrative que d'une pratique longuement élaborée et solidement établie par une autorité administrative (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 846). Il n'y a lieu de s'écarter de la pratique formée par une ordonnance administrative que pour des motifs pertinents, sérieux et objectifs, notamment en cas d'illégalité ou d'inconstitutionnalité manifeste (ATF 137 V 282 consid. 4.2; 135 I 79 consid. 3; 126 I 122 consid. 5). En l'espèce, le Mémorandum s'inscrit dans le cadre posé par les art. 17 LS et 10 ss RLS. Comme le soulignait déjà le message accompagnant le projet de LS, il doit aider les communes dans leurs tâches en matière de transports scolaires (cf. Message n° 41 du 18 décembre 2012 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire, p. 46 s.), notamment dans le calcul de la longueur des trajets, dans un souci d'uniformité et d'égalité. Le fait que certains principes qu'il énonce n'aient pas été concrétisés dans le RLS, alors

qu'ils figuraient pourtant dans son avant-projet du 25 mars 2015, ne saurait justifier de s'en écarter sans motif valable. En l'occurrence, la commune n'en invoque pas. Il convient dès lors de s'y référer. Le Mémoire énonce qu'"afin d'être au plus juste dans le calcul de la distance à parcourir, il convient de prendre en considération la dénivellation sur le chemin d'école lorsque celle-ci dépasse +/- 100 mètres en hauteur ou lorsque des conditions topographiques particulières le

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 justifient" (cf. Mémoire, 3.2.1.2). Il n'indique en revanche pas comment déterminer la prise en compte de la dénivellation dans le calcul de la distance à parcourir. Le SMO, dans son courrier du 18 mars 2019, a relevé qu'en matière de marche, un dénivelé de 100 m correspond à 1 km de distance supplémentaire. C'est également ce que prévoyait l'avant-projet du 25 mars 2015 (art. 15 al. 2). Par ailleurs, toujours selon le Mémoire, indépendamment de la distance à parcourir, l'élève a droit à un transport gratuit si son chemin présente un danger particulier, lequel doit être analysé selon les différents critères tirés de la jurisprudence fédérale (conditions de circulation et de cheminement). A cet égard, il est important d'insister sur le fait que le trajet piétonnier doit présenter un danger accru pour tous les piétons, la volonté du législateur n'étant pas de transporter l'ensemble des élèves du canton pour le seul motif qu'ils doivent emprunter la route. Ainsi, si un trajet peut être emprunté par les piétons, il revient aux parents d'accompagner leurs enfants s'ils estiment que ceux-ci ne sont pas encore aptes à le parcourir seuls. Relèvent des conditions de circulation notamment le trafic et le type de route, les vitesses, la visibilité et l'accidentologie. Relèvent des conditions de cheminement notamment l'éclairage, les obstacles latéraux et les traversées. Une modification temporaire des conditions de sécurité dues aux conditions météorologiques (enneigement, verglas, fortes pluies, etc.) ne donne pas droit à un transport gratuit. Dans ce cas, il revient aux parents d'assurer les déplacements (cf. Mémoire, 3.2.2).

3. 3.1. En l'espèce, il existe, selon la Commune, cinq itinéraires possibles reliant le domicile des parents intimés à l'école primaire du cercle scolaire de leurs enfants, sise à Epagny, à savoir : - via "Les Grands-Chemins" (ci-après : itinéraire A) - via "Le Tséni" (ci-après : itinéraire B) - via "Le Belluard" (ci-après : itinéraire C) - via "La route de la Cité" puis par la route cantonale (ci-après : itinéraire D) - via "La route de la Cité" puis par le chemin chez maison Pittet Vins (ci-après : itinéraire E).

3.2. Il n'est pas contesté que l'itinéraire D (2.600 km) dépasse la limite de 2.500 km au-delà de laquelle les élèves ont droit à un transport scolaire gratuit (cf. art. 11 al. 1 let. a LS). Il en va de même des itinéraires C (2.050 km) et E (2.470 km), dès lors que leur dénivellation doit être prise en compte, par 830 m pour la commune et 960 m pour le SMO. En revanche, pour l'itinéraire A, la commune retient une distance de 1.100 km auquel elle ajoute 830 m correspondant au dénivelé, soit un total de 1.930 km. Le SMO, qui s'est déterminé sur ce point le 25 janvier 2021, a procédé à un calcul correctif et retenu une distance globale de 2.200 km (1.240 km + 960 m). Quant à l'itinéraire B, il est de 2.130 km (1.300 km + 830 m) selon la commune et de 2.380 km (1.420 km + 960 m) pour le SMO. La Préfecture n'a pas contesté ces chiffres. Autrement dit, même si les mesures de distances effectuées par la commune et le SMO diffèrent quelque peu - ce qui est sans conséquence en l'espèce - elles établissent toutes deux que les itinéraires A et B - dénivelé compris - présentent une distance inférieure à 2.500 km. Les élèves concernés n'ont donc pas droit à un transport scolaire gratuit à raison de la longueur du trajet.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 3.3. Il convient ensuite de déterminer, sans égard à la distance à parcourir, si la circulation piétonnière sur les itinéraires A et B présente une

dangerosité accrue, justifiant pour ce motif la reconnaissance un transport gratuit en application de l'art. 14 RLS. 3.3.1. Il n'est pas contesté que les itinéraires A et B sont parfaitement praticables durant les bonnes saisons et qu'ils ne présentent pas de danger particulier en lien avec la circulation des véhicules automobiles. Les parents intimés ont fait valoir cependant que ces deux chemins ne sont pas entretenus en hiver et qu'ils ne sont pas dotés d'éclairage; selon eux, les enfants prennent des risques inconsidérés en les empruntant en hiver. La commune a rétorqué que l'itinéraire B de "Le Tséni" faisait l'objet d'un entretien léger, afin de permettre aux visiteurs de se rendre à Gruyères aussi en hiver; s'il n'y a effectivement pas d'éclairage sur quelque 200 m, il fait jour lorsque les enfants se rendent à l'école, excepté lors du trajet du matin durant le mois de décembre. Dans sa décision du 7 octobre 2019, le préfet s'est limité à relever qu'un entretien hivernal léger n'est pas suffisant pour garantir la praticabilité adéquate d'un chemin piétonnier. Il a fondé son appréciation sur la détermination du SMO, qui rappelle que, selon les normes applicables, un chemin de randonnée ne peut être assimilé à un chemin pour piétons que lorsque sa praticabilité est garantie toute l'année, y compris en hiver. 3.3.2. En l'espèce toutefois, force est de relever que les deux itinéraires A et B sont destinés à relier le bourg touristique au bas du village, là où une grande partie des touristes parquent leurs voitures, ainsi qu'aux villages alentours. En tant que chemins piétonniers, ils ne présentent pas de danger lié à la circulation routière (notamment le trafic, le type de route, les vitesses, la visibilité et l'accidentologie) et sont praticables en chaussures de ville. On peut douter dans ce contexte que ces voies d'accès piétonnier au bourg du village constituent des chemins de randonnée au sens strict, comme l'a pourtant évoqué le SMO. Cette question peut demeurer indécise dans la mesure où la Commune assure un entretien hivernal, certes léger, mais suffisant pour permettre aux piétons - notamment aux touristes non équipés pour une randonnée - d'accéder au haut du village. A cela s'ajoute que le bourg de Gruyères, situé à 830 m, n'est pas considéré comme un village de montagne, où la neige et la glace sont fréquentes et abondantes en hiver. L'enneigement n'y est en tous les cas pas supérieur à celui que connaissent les villages de la région. Dans ces conditions, on peut admettre qu'un simple entretien léger permet en principe d'assurer la praticabilité des chemins en question durant l'hiver, tant pour les habitants, les touristes que les écoliers. Ce n'est qu'exceptionnellement, en cas de très fortes chutes de neige ou de grands froids, qu'ils peuvent présenter un risque sérieux de glissades. Cependant, vu leur caractère occasionnel et temporaire, les difficultés éventuelles d'accès liées aux conditions météorologiques ne justifient pas la reconnaissance d'un transport scolaire à raison du danger du trajet (cf. Mémoire, p. 6 s.). Dans ces circonstances, somme toute peu fréquentes, on est en droit d'attendre des parents qu'ils assurent le transport de leurs enfants. S'agissant de l'éclairage, il convient de relever que, selon le SMO, il constitue en principe un confort et non pas une nécessité de sécurité routière. De plus, il ressort des explications de la commune intimée que le chemin de "Le Tséni" n'est pas éclairé sur environ 200 m, soit sur une courte distance, et que, vu l'horaire des classes primaires, il ne fait encore nuit qu'en décembre, lorsque les enfants se rendent à l'école le matin. Dans ce contexte, on peut admettre que l'absence d'éclairage sur ce tronçon de chemin ne rend pas les conditions de cheminement particulières dangereuses, au point de justifier la gratuité d'un transport scolaire.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 3.3.3. Au vu de ces considérations, on ne peut pas retenir que le chemin de "Le Tséni" qui relie le bourg touristique au bas du village de Gruyères présente en principe un danger accru pour tous les piétons, apte à justifier la reconnaissance de la gratuité d'un transport scolaire. Si, occasionnellement, il est impraticable pour des

enfants en raison de conditions météorologiques particulièrement défavorables, il incombe à leurs parents d'accompagner ceux-ci à l'école, cas échéant d'assumer les frais du transport en bus qui dessert le village. Dès lors que l'on doit admettre que l'itinéraire B peut être emprunté sans danger accru par les enfants pour se rendre à l'école à pied, il n'y a pas lieu d'examiner si l'itinéraire A, par "Les Grands-Chemins" peut également être considéré comme accessible sans danger. 3.4. Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, c'est à bon droit que la Commune a refusé de reconnaître la gratuité du transport scolaire pour les enfants des recourants, tant en raison de la distance que de la dangerosité de trajet. Il lui est rappelé néanmoins qu'il lui incombe d'assurer en toute saison un entretien suffisant de l'itinéraire fréquenté par les élèves. 4. 4.1 Partant, il y a lieu d'annuler la décision préfectorale et de confirmer la décision communale de refus de reconnaissance d'un transport scolaire gratuit, pour l'année scolaire 2018-2019, en faveur des enfants des intimés. 4.2. Nonobstant l'issue du recours, il est renoncé au prélèvement de frais de procédure (art. 133 CPJA). la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision de la Préfecture du district de la Gruyère du 7 octobre 2019 est annulée. II. Il n'est pas prélevé de frais de procédure. III. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 9 mars 2021/mju/sda La Présidente : La Greffière-stagiaire :

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