

(Décision du Conseil fédéral du 17 novembre 1993)

Art. 27 Abs. 2 BV. Genügender Primarunterricht. Versetzung eines Kindes, aus organisatorischen Gründen, in eine andere Schule.

- Parteistellung der Eltern im Verwaltungsverfahren zu Unrecht verneint.

- Rückweisung der Sache an die kantonale Behörde, damit diese - unter Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Eltern - prüft, ob die Nachteile aus der Versetzung des Kindes in eine andere Schule den Anspruch auf genügenden Primarunterricht beeinträchtigen können.

Art. 27 al. 2 Cst. Instruction primaire suffisante. Changement de collège imposé à l'enfant pour des raisons d'organisation.

- Qualité pour agir dans la procédure administrative déniée à tort aux parents.

- Renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour qu'elle examine, en respectant le droit d'être entendus des parents, si les inconvénients causés par le déplacement de l'enfant d'un collège à un autre est susceptible de compromettre leur droit à une instruction primaire suffisante.

Art. 27 cpv. 2 Cost. Istruzione primaria sufficiente. Trasferimento di un fanciullo, per motivi organizzativi, in un'altra scuola.

- Qualità per agire negata ingiustamente ai genitori nella procedura amministrativa.

- Rinvio della causa all'autorità cantonale affinché esamini, rispettando il diritto dei genitori di essere sentiti, se gli svantaggi risultanti dal trasferimento del fanciullo da una scuola all'altra siano tali da compromettere il diritto a un'istruzione primaria sufficiente.

I

A. Les époux X et leurs deux enfants habitent à Lausanne, avenue Y.

B. La commune de Lausanne réunit cinq établissements primaires, dotés chacun d'une direction et à chacun desquels correspond une zone de recrutement déterminée du territoire communal, conçue de manière à ce que chaque élève puisse suivre les classes dans un bâtiment scolaire qui ne soit pas trop éloigné du domicile familial.

C. L'immeuble de l'avenue Y en question est situé dans la zone de recrutement d'un établissement primaire qui dispense son enseignement dans deux bâtiments scolaires, celui de C. et celui d'E., distants l'un de l'autre d'environ cinq cents mètres; le domicile des époux X se situe à mi-chemin entre les deux bâtiments.

D. L'un des enfants a suivi depuis 1988 deux ans d'école enfantine et ses deux premières classes primaires dans le bâtiment de l'E., où l'autre enfant a également accompli, dès 1990, ses deux ans d'école enfantine.

E. Ayant appris que ses deux filles seraient déplacées, pour la rentrée scolaire d'août 1992, du collège d'E. à celui de C., X écrivit le 2 juillet 1992 au directeur de l'établissement primaire en lui demandant de renoncer au déplacement envisagé. Il fit notamment valoir que si la décision de déplacement était maintenue, la famille ne pourrait plus bénéficier de l'infrastructure d'accompagnement et d'accueil des enfants mise en place grâce à la collaboration de parents d'élèves d'E., les horaires de travail respectifs des époux X les empêchant d'assurer la prise en charge complète de leurs filles en dehors des heures d'école.

F. Par lettre du 10 juillet 1992, le directeur de l'établissement primaire signifia aux époux X que leur cadette serait inscrite au collège de C., invoquant essentiellement comme motifs le fait que la conjoncture actuelle obligeait le département de l'instruction publique et des cultes à une précision accrue dans l'organisation de ses classes et n'autorisait plus de petits effectifs; or, l'effectif de la première année primaire était très faible à C. et trop important à l'E.; au demeurant, était-il relevé, le lieu d'habitation des époux X était en tout cas aussi proche du collège de C. que de celui d'E. Enfin, la lettre précisait que, pour autant que les parents en expriment le désir, leur aînée, qui entrait en troisième primaire, aurait la possibilité de rester au collège de l'E.; X accepta cette proposition afin, notamment, de «limiter les dégâts», tout en répétant qu'il n'en adhérait pas pour autant au déplacement de sa cadette.

G. Par lettre du 17 juillet 1992 au conseiller municipal directeur des écoles, X demanda que le déplacement contesté soit réexaminé, reprenant pour l'essentiel l'argumentation développée lors de précédentes correspondances avec l'autorité scolaire, soulignant les inconvénients particulièrement importants que le déplacement de sa cadette engendrerait et invoquant le principe de proportionnalité ainsi que le droit à l'égalité de traitement.

Cette demande de réexamen fut transmise pour décision par le magistrat municipal à la Conférence des directeurs des établissements primaires (Conférence des directeurs), qui la rejeta, par décision du 18 août 1992, en invoquant comme motifs l'équilibre des effectifs à maintenir dans les classes, ainsi que de la qualité de l'enseignement à y assurer.

H. Par lettre du 20 août 1992, les époux X informèrent le directeur de l'établissement primaire que leur cadette ne commencerait pas l'année scolaire, compte tenu de l'impossibilité dans laquelle ils se trouvaient de conduire leur fille à l'école puis de la ramener à leur domicile et d'assurer un encadrement suffisant dès l'instant où elle était enclassée à C.

I. Les époux X entreprirent la décision de la Conférence des directeurs du 18 août 1992 par mémoire adressé le 30 août 1992 au département de l'instruction publique et des cultes du canton de Vaud (DIPC), reprenant pour l'essentiel en les développant les arguments antérieurement invoqués devant les différentes autorités scolaires interpellées, relevant au surplus l'incompétence de la Conférence des directeurs d'établissements primaires pour connaître de l'objet du litige et se plaignant d'une violation du droit d'être entendu ainsi que des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité. Ils requièrent également des mesures provisionnelles et la production de documents au titre de mesures d'instruction.

J. Le DIPC rejeta ce recours par prononcé du 16 septembre 1992, en déniant aux époux X la qualité pour agir; cette autorité relevait en effet que la décision entreprise n'atteignait pas les époux X dans des intérêts juridiquement protégés.

K. Le 17 octobre 1992, les époux X déférèrent la décision du DIPC au Conseil fédéral, en invoquant la violation d'une part de l'art. 27 al. 2 Cst. et d'autre part de l'art. 4 Cst.

L. Dans ses observations du 17 décembre 1992, le conseiller d'Etat, chef du département de l'instruction publique et des cultes conclut au rejet du recours.

M. Les recourants se sont déterminés le 21 janvier 1993 sur les observations de l'intimé, confirmant à cette occasion que leur cadette avait été provisoirement placée dès le 23 novembre 1992 dans une école privée.

N. ...

O. Au terme d'un échange de vues ouvert le 24 juin 1993 avec le Tribunal fédéral, la compétence du Conseil fédéral pour connaître du recours des époux X a été définitivement fixée.

...

II

1. S'agissant d'un recours invoquant la violation de l'art. 27 al. 2 Cst., la compétence du Conseil fédéral comme autorité de recours résulte de l'art. 73 al. 1 let. a ch. 2 PA et de l'art. 102 let. c OJ.

En vertu du principe d'attraction de compétence, le Conseil fédéral peut examiner le moyen invoqué par les recourants tiré de l'art. 4 Cst., soit la violation, par l'autorité de dernière instance cantonale, du droit d'être entendu et du principe d'égalité, moyens qui, considérés en eux-mêmes, seraient de la compétence du Tribunal fédéral (JAAC 44.19, JAAC 48.39).

Au surplus, le Conseil fédéral n'est pas lié par la motivation du recours administratif (art. 62 al. 4 PA).

2. Le recourant a qualité pour recourir, dès l'instant où il n'est pas contestable, ni même contesté par l'intimé, qu'il est touché par la décision entreprise et qu'il a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée (art. 48 let. a PA). Contrairement à l'opinion exprimée par l'autorité intimée, cet intérêt reste actuel, dans la mesure où ce n'est qu'à titre provisoire et pour faire face à leurs difficultés d'organisation que les recourants ont placé leur cadette dans une école privée dès le 23 novembre 1992; les recourants persistent dans leur volonté de voir leur fille réintégrer le collège de l'E., de sorte que le problème soulevé subsiste concrètement, susceptible qu'il est de se renouveler de façon identique lors du passage au deuxième degré primaire. Par ailleurs, les exigences relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire sont observées (art. 50 et 52 PA). Le recours est donc recevable.

3. L'art. 27 al. 2 Cst. astreint les cantons à pourvoir à l'instruction primaire, qui doit notamment être suffisante. La Constitution du canton de Vaud, du 1er mars 1885, confère au citoyen, par ses art. 17 et 18, la même garantie. Selon une jurisprudence constante, le Conseil fédéral considère que la notion d'«instruction primaire suffisante», concept juridique indéterminé, soulève des questions de droit et de fait qui se rapprochent des questions d'opportunité (JAAC 44.19, p. 71/72 et JAAC 40.37). Ces dernières étant soustraites à l'examen du Conseil fédéral lorsque la décision attaquée émane d'une autorité cantonale de recours (art. 49 let. c PA), il conviendra cas échéant d'apprécier si, en l'espèce, l'autorité intimée a effectivement agi en cette qualité.

4. Le Conseil fédéral n'examine pas si l'autorité cantonale a interprété correctement le droit cantonal, mais si l'application qu'elle en a faite est conforme au droit fédéral, en l'espèce à l'art. 27 al. 2 Cst. (JAAC 40.37). En d'autres termes, c'est à l'aune de cette garantie constitutionnelle que doit être interprétée en l'occurrence la loi scolaire vaudoise (LS), qui règle notamment les droits et obligations des élèves, les relations de l'école avec les parents (art. 1er) et aux termes de laquelle l'école assure l'instruction des enfants en collaboration avec les parents, qu'elle seconde dans leur tâche éducative et vise à former la personnalité de l'enfant et à lui permettre, par la connaissance de lui-même et du monde qui l'entoure, de trouver sa place dans la société (art. 3).

Ainsi, contrairement à ce que semble soutenir l'autorité intimée la tâche de l'école ne se réduit pas à l'instruction: elle s'étend aussi à l'éducation et à l'assistance de l'enfant dans le but de promouvoir son épanouissement moral, intellectuel et physique (Marco Borghi, Commentaire de la Constitution fédérale, n°30 ad art. 27).

Il apparaît dès lors que la LS, interprétée conformément à l'art. 27 al. 2 Cst., protège l'intérêt des élèves comme des parents. En entreprenant une décision d'enclassement fondée sur la LS, dont ils font valoir qu'elle aurait des conséquences néfastes pour l'organisation de la famille et l'encadrement de leur enfant, les recourants justifient d'un intérêt protégé par la loi applicable au sens de l'art. 37 de la loi cantonale vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA). Au demeurant, même si les cas traités par le Conseil fédéral en matière d'instruction primaire suffisante ont été pour l'essentiel de ceux où la distance séparant le domicile de l'école à fréquenter faisait problème aux yeux des recourants (JAAC 44.19, JAAC 15.4, JAAC 6.39), ni l'art. 27 al. 2 Cst., ni la jurisprudence du Conseil fédéral n'empêchent de prendre en compte des difficultés d'une autre nature pour déterminer si l'instruction primaire est suffisante (JAAC 40.37); que l'on songe, par exemple, au cas où la question d'un changement d'école tenait à un conflit entre l'élève et son instituteur, ce qui était susceptible d'entraîner pour l'enfant d'importantes répercussions sur le plan personnel (JAAC 48.39).

Il conviendra donc d'examiner dans le cas d'espèce si les inconvénients causés par le déplacement de la fille cadette du collège d'E. à celui de C. compromettent leur droit à une instruction primaire suffisante.

5. C'est par conséquent à tort que l'autorité intimée a dénié aux recourants la qualité pour agir, en estimant que les dispositions de la législation scolaire consacrées à la répartition des élèves dans les différents collèges n'avaient pas pour but de protéger les intérêts particuliers des élèves ou de leurs parents, mais constituaient des normes d'organisation de l'école, qui s'imposent à la seule administration. Toute mesure d'organisation scolaire est susceptible d'avoir sur la vie des élèves et de leurs parents des répercussions dont l'importance peut, selon les circonstances, constituer à la fois une violation de l'art. 27 Cst., éventuellement même une atteinte à la liberté personnelle garantie par la constitution. Toutefois, le droit fondamental non écrit à la liberté personnelle doit s'effacer devant les libertés constitutionnelles particulières (ATF 117 la 27; ATF 109 la 280) et il ne s'applique pas dans la mesure où, comme en l'espèce, est principalement en question la prétention des recourants à recevoir un enseignement

primaire suffisant.

L'interprétation minimaliste par l'autorité intimée des dispositions sur la législation scolaire l'a conduite à méconnaître le droit des recourants d'être entendus, notamment celui de participer à l'instruction au fond de leur recours, négligeant de statuer sur les moyens qu'ils faisaient valoir; elle a ainsi, invoquant la LS et l'art. 37 LJPA pour conclure à l'absence d'un intérêt protégé par la loi, ignoré la garantie découlant de l'art. 27 al. 2 Cst.

6. D'autre part, ainsi que le constate du reste l'autorité intimée, c'est la commission scolaire qui est autorité de décision en matière d'organisation scolaire (art. 66 al. 2 LS), le DIPC ayant en ce domaine qualité d'autorité de recours (art. 123 al. 1 LS). En l'espèce, la décision entreprise avait été rendue «par une autorité non prévue par la loi», soit juridiquement inexistante; c'est dire qu'elle était nulle. Invoquant des motifs d'économie de procédure, le DIPC s'est substitué à l'autorité de première instance compétente. On peut se demander si, ce faisant, il n'a pas perdu sa qualité d'autorité de recours au sens de la LJPA et si de ce fait sa décision n'était pas susceptible d'être entreprise devant le Tribunal administratif. Il sied de relever ici que l'administré a un droit à ce que la décision administrative soit prise par l'autorité compétente. Une autorité hiérarchique que le législateur institue comme autorité de recours ne peut se saisir d'une affaire qui n'a pas été tranchée par l'autorité inférieure; ce serait priver l'administré d'une instance de contrôle (Pierre Moor, Droit administratif, Berne 1991, vol. II, 2.2.5.1).

Au demeurant, l'exercice par l'autorité intimée d'un éventuel pouvoir d'évocation semble en l'espèce difficilement concevable, dès l'instant où la commission scolaire, autorité de décision compétente, est une autorité communale, nommée par la municipalité et qu'on ne saurait dès lors, sans heurter le principe de l'autonomie communale, parler de recours hiérarchique lorsque ses décisions sont déferées au DIPC.

7. La décision entreprise, rendue en violation du droit des recourants d'être entendus, doit dans ces conditions être annulée et le dossier renvoyé à l'autorité intimée, pour qu'elle statue à nouveau au sens des considérants.

8. ...

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA). Bien que concluant à l'octroi de dépens, les recourants ne précisent pas la nature, ni l'importance des frais éventuellement encourus, vraisemblablement parce que, X étant lui-même avocat, ils n'ont pas eu recours au service d'un mandataire. Il ne peut dans ces conditions être alloué de dépens.

Dokumente des Bundesrates