

VPB 64.1

(Décision du Conseil fédéral du 1er juillet 1998; un recours dirigé contre cette décision a été rejeté par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 1999, cf. BO 1999 CN 2364)

Genügender und unentgeltlicher Primarschulunterricht. Schulweg. Transportkosten der Schüler.

Art. 27 Abs. 2 BV.

- Frage der Beschwerdelegitimation einer Schülerelternvereinigung (offen gelassen, E. 1.2).
- Ein Schulweg von übermässiger Länge oder grosser Gefährlichkeit würde die Ausbildung der Kinder stören und die Anforderung des genügenden Primarschulunterrichts wäre nicht mehr erfüllt. Die notwendigen Massnahmen um diesen Mangel aufzuheben (z. B. Busservice) dürfen die Eltern nichts kosten (Unentgeltlichkeit; E. 2).
- Ein Schulweg von 1,7 km und von 30 Minuten Dauer, mit einer nur geringfügigen Steigung ist in Bezug auf die Länge annehmbar (E. 4.1).
- Ein Schulweg, der die Überquerung einer Kantonsstrasse und 4 Autobahneinfahrten, die die Kantonsstrasse kreuzen, beinhaltet, ist nicht übermässig gefährlich, da alle Überquerungen mit einem Fussgängerstreifen und Lichtsignalanlagen ausgestattet sind und sich auf dem ganzen Weg ein Trottoir befindet (E. 4.2).
- Im Hinblick auf das Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege wäre es wünschenswert, den Schutz der Fussgänger auf dem fraglichen Abschnitt zu verbessern (E. 4.3).
- Das Gleichbehandlungsgebot gewährt weder allen Schülern einen gleichgearteten noch einen idealen Schulweg (E. 5).

Instruction primaire suffisante et gratuite. Trajet scolaire. Frais de transport des élèves.

Art. 27 al. 2 Cst.

- Question de la qualité pour recourir d'une association de parents d'élèves (laissée ouverte, consid. 1.2).
- Un trajet scolaire d'une longueur ou d'une dangerosité excessives perturberait l'instruction de l'élève et l'exigence de la suffisance de l'enseignement primaire ne serait plus respectée. Les mesures propres à réparer cette insuffisance (p. ex. service de bus) ne doivent rien coûter aux parents (gratuité; consid. 2).
- Un parcours de 1,7 km, d'une durée de 30 minutes et présentant une très faible dénivellation est acceptable du point de vue de la longueur (consid. 4.1).
- Un trajet scolaire impliquant la traversée d'une route cantonale ainsi que celle de 4 jonctions autoroutières à leur raccord avec la route cantonale n'est pas excessivement dangereux dès lors que toutes les traversées sont assorties de passages pour piétons ainsi que de feux de circulation et que le cheminement s'effectue sur un trottoir (consid. 4.2).
- Au regard de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, il serait souhaitable de renforcer la protection des piétons sur le trajet en question (consid. 4.3).
- L'égalité de traitement n'assure pas à tous les élèves un trajet scolaire dans les mêmes conditions, ni un trajet idéal (consid. 5).

Istruzione primaria sufficiente e gratuita. Tragitto tra casa e scuola. Spese di trasporto degli allievi.

Art. 27 cpv. 2 Cost.

- Questione del diritto a ricorrere di un'associazione di genitori di allievi (è lasciata aperta, consid. 1.2).
- Un tragitto tra casa e scuola di lunghezza e pericolosità eccessive disturberebbe l'istruzione dell'allievo talché l'esigenza della sufficienza dell'insegnamento primario non sarebbe più adempiuta. I provvedimenti necessari per eliminare questa insufficienza (per es. servizio di bus) non devono costare niente ai genitori (gratuità; consid. 2).
- Un percorso di 1,7 km, della durata di 30 minuti, che presenta un debole dislivello, è accettabile dal punto di vista della lunghezza (consid. 4.1).
- Un tragitto tra casa e scuola implicante l'attraversamento di una strada cantonale come anche di 4 entrate autostradali che si raccordano alla strada cantonale non è eccessivamente pericoloso dacché tutti gli attraversamenti sono provvisti di passaggi pedonali come anche di impianti di segnali luminosi e tutto il percorso è effettuato su marciapiede (consid. 4.2).
- Nell'ottica della legge federale sui percorsi pedonali e i sentieri sarebbe auspicabile proteggere maggiormente i pedoni sul tragitto in questione (consid. 4.3).
- L'uguaglianza di trattamento non garantisce a tutti gli allievi un tragitto tra casa e scuola nelle medesime condizioni né un tragitto ideale (consid. 5).

A. Les huit recourants agissant à titre personnel sont domiciliés dans un quartier de villas appelé le B., lequel fait partie de la commune de C. Ce quartier est toutefois séparé du village, et notamment des bâtiments scolaires, par l'autoroute. Une partie des enfants des huit recourants ainsi que d'autres enfants domiciliés dans le quartier, soit une trentaine au total, fréquentent l'école communale, qui accueille les deux degrés de l'école enfantine et les quatre premiers degrés de l'école primaire.

Bien que les premières maisons du quartier aient été construites il y a une dizaine d'années, jamais aucun enfant du quartier, aux dires des recourants, n'aurait effectué systématiquement à pied le trajet jusqu'à l'école communale, d'une longueur de 1,7 km.

Jugé dangereux par les parents en raison de l'intense circulation automobile, celui-ci le serait devenu davantage encore à cause de l'augmentation du trafic, de la liaison avec la frontière française et de l'ouverture d'un centre commercial, si bien que le transport des élèves par bus se serait avéré nécessaire. Dès 1990, un groupe de parents a donc confié le transport collectif à une entreprise privée. La commune a accepté de prendre en charge un tiers du coût, les deux autres tiers étant assumés par les parents.

En 1994, des améliorations structurelles ont été apportées sur le trajet scolaire en cause, à savoir la création d'un trottoir et la réalisation de feux.

En 1997, 27 élèves empruntent le bus. Le prix total annuel est de 30 000 francs environ, soit 75 francs par mois et par enfant versés par les parents (750 francs par an), à quoi s'ajoute la contribution de la commune.

B. Pour se rendre à l'école communale à pied, les élèves domiciliés à B. devraient emprunter le trajet suivant: ils quitteraient leur quartier, qui jouxte l'autoroute, par un court chemin piétonnier pour se retrouver immédiatement sur le trottoir bordant la voie de sortie autoroutière rejoignant la route cantonale. Ils devraient traverser les deux branches de celle-ci par deux passages pour piétons distincts. Ils passeraient ensuite le pont au-dessus de l'autoroute par le trottoir, puis franchiraient les deux passages pour piétons distincts sur les deux branches de la voie d'accès à l'autoroute. Ils longeraient la route cantonale sur le trottoir jusqu'à un chemin de campagne qui rejoint celle-ci et qu'ils devraient traverser par un passage pour piétons de petite dimension. Puis ils emprunteraient le sixième passage pour piétons, tout proche, pour se retrouver de l'autre côté de la route cantonale. Sur le trajet parcouru, le trottoir, d'une largeur d'un peu plus d'un mètre, est séparé de la route cantonale par une bande cyclable légèrement plus étroite. La vitesse de circulation est limitée à 80 km/h sur la route cantonale. Les six passages pour piétons sont assortis de feux que le piéton actionne par un poussoir placé à environ un mètre du sol. Le trajet sur la route cantonale dure une dizaine de minutes à compter de la sortie du quartier de B., y compris l'attente aux feux. Une fois la route cantonale traversée, les élèves devraient s'engager sur le trottoir le long de la route principale qui mène dans le village. La vitesse est limitée à 50 km/h. A l'intérieur du village, les enfants franchiraient deux passages pour piétons non assortis de feux, le second traversant la route du village. Finalement, ils emprunteraient pour rejoindre les bâtiments scolaires un chemin goudronné plutôt étroit, sans trottoir, où les voitures roulent à vitesse réduite. La totalité du trajet entre l'extrémité la plus éloignée du quartier de B. et l'école dure trente minutes environ.

C. Le 30 avril 1996, l'Association régionale des parents d'élèves (ci-après l'A.) et les huit consorts ont déposé une requête auprès de la municipalité de C. tendant à ce que la commune prenne en charge l'entier des frais de transport des élèves du quartier de B., avec effet rétroactif au début de l'année scolaire 1995/1996.

D. Par décision du 27 juin 1996, la municipalité de C. a refusé d'augmenter sa participation aux frais de transport, au motif que les conditions d'octroi des indemnités au sens de l'art. 3 du règlement du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 16 juillet 1986 concernant les indemnités pour frais de transport et de pension des élèves de la scolarité obligatoire (ci-après règlement concernant les indemnités, Recueil systématique des lois vaudoises - ci-après RSV - 4.2 F) ne sont pas remplies. Elle fait référence aux améliorations quant à la sécurité des piétons effectuées sur le trajet en 1994. Selon elle, celui-ci ne présente pas plus de danger que n'importe quel parcours en milieu urbain.

E. L'A. et les huit consorts ont interjeté recours contre cette décision auprès du Département de l'instruction publique cantonale (DIPC) le 4 juillet 1996.

F. Par décision du 12 septembre 1996, le DIPC a rejeté le recours. A son sens, l'obligation de traverser six feux constitue une situation tout à fait comparable à celles que l'on peut rencontrer en milieu urbain. En outre, depuis la création du trottoir le long de la route cantonale, les risques d'accident ne seraient pas plus nombreux qu'au bord de n'importe quelle rue à grand trafic d'une agglomération relativement importante de Suisse. Dès lors, le trajet du quartier de B. à l'école communale ne présenterait aucune dangerosité particulière justifiant des mesures spécifiques, et l'on pourrait exiger des élèves qu'ils fassent le trajet à pied.

G. Le 1er octobre 1996, l'A. et les huit consorts ont recouru auprès du Conseil fédéral contre la décision du DIPC. Ils ont conclu à l'admission du recours et à ce que la décision attaquée soit réformée en ce sens qu'ordre est donné à la municipalité de C. de prendre entièrement en charge les frais de transport des élèves du quartier de B. avec effet rétroactif au début de l'année scolaire 1995/1996.

Les recourants ont invoqué que le chemin de l'école s'avère impraticable, en raison de la vitesse de la circulation automobile, pour un enfant piéton d'âge scolaire, ayant quatre ans et demi et plus. Ils contestent que la création de feux et d'un trottoir ait eu pour effet la diminution du danger. Les recourants affirment en outre que l'attitude des automobilistes n'est pas la même en ville que sur une bretelle d'autoroute: la vitesse pratiquée, non limitée à 50 km/h, ainsi que l'importance donnée aux véhicules par la configuration des lieux génèrent des risques accrus pour les piétons. Dans ces conditions, le recours à six boutons-poussoirs actionnant des feux pour piétons ne serait pas comparable à l'usage de ces appareils qui est fait habituellement en ville. Il faudrait craindre en effet non seulement que la vitesse des véhicules, notamment de ceux qui quittent l'autoroute, ne rende illusoire la protection des feux, mais encore que les enfants soient dissuadés d'utiliser ces feux en raison de leur nombre et de l'étroitesse de certaines voies traversées.

Finalement, rien ne justifierait que l'accès à l'école soit rendu plus onéreux pour les enfants du quartier de B. que pour d'autres. En vertu de l'égalité des chances entre élèves, l'accès à l'école ne doit être entravé ni par la longueur du trajet, ni par des dangers excessifs.

H. Le 31 janvier 1997, le DIPC a fait parvenir des observations. Il admet qu'en 1990, le parcours litigieux a été jugé suffisamment dangereux pour que la commune accepte de prendre en charge un tiers des frais occasionnés par le transport collectif organisé dès cette année. Par contre, depuis la réalisation des travaux en 1994, le parcours ne présenterait plus du tout les mêmes risques d'accidents. Le DIPC ajoute qu'en l'état, la sécurité peut être suffisamment assurée par la présence d'un agent de police ou de patrouilleurs scolaires. A son avis, la décision des recourants de faire transporter leurs enfants est dictée par des motifs de confort personnel uniquement.

I. Les recourants ont répliqué par écriture du 4 février 1997. Ils objectent que des agents ou des patrouilleurs ne sont jamais intervenus à ce jour. Si une telle solution devait être mise sur pied, il faudrait que la municipalité mette à disposition six agents pour surveiller le cheminement des écoliers quatre fois par jour. Les recourants se demandent si dans ces circonstances le coût correspondant à la rémunération de ces agents ne serait pas supérieur aux frais de transport litigieux.

J. Le 14 mai 1997, l'autorité d'instruction a procédé à une visite des lieux en présence de représentantes des recourants et de la municipalité, de représentants du DIPC ainsi que d'un représentant du service de la prévention routière de la Gendarmerie vaudoise.

K. Par écriture du 13 juin 1997, la municipalité de C., par son mandataire, a conclu au rejet du recours. Elle fait valoir que les feux en question correspondent à un croisement avec une autre route et qu'ainsi les automobilistes doivent nécessairement ralentir à l'approche du trajet incriminé, puisqu'ils auraient dû s'arrêter même en l'absence de feux installés pour les piétons. Selon la municipalité, tel n'est souvent pas le cas en milieu urbain, où des feux ne sont installés que pour permettre le passage des piétons et où dès lors aucune autre circonstance n'impose aux automobilistes d'arrêter leur véhicule.

Le Conseil fédéral rejette le recours.

Extraits des considérants:

### 1.1. (...)

1.2. Dans la jurisprudence du Conseil fédéral et dans la doctrine, le recours de l'art. 73 al. 1 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), est qualifié indifféremment de recours de droit public au Conseil fédéral (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 1989, p. 19 ss, spéc. p. 20; Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 92, et vol. II, Berne 1991, p. 391; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, p. 101) ou de recours administratif (JAAC 56.38, 51.7; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 113; Ulrich Zimmerli / Walter Kälin / Regina Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrecht, Berne 1997, p. 256). Matériellement, le Conseil fédéral traite de ce genre de recours comme recours de droit public, formellement ils n'en demeurent pas moins des contestations administratives (Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1993, p. 196). Les règles générales de procédure relatives au recours administratif s'appliquent donc au recours de l'art. 73 al. 1 let. a ch. 2 PA en vertu du renvoi de l'art. 77 PA aux art. 45 à 70 PA (René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Oeffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1996, p. 267; Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3e éd., Zurich 1993, p. 560). La qualité pour recourir en particulier est régie par l'art. 48 let. a PA, selon lequel le recourant doit être touché par la décision et avoir un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (JAAC 58.71, 48.39, 44.19, 40.37).

En l'espèce, l'A. notamment a interjeté recours au Conseil fédéral. Selon la jurisprudence constante et la doctrine unanime, les associations et organisations ne peuvent en principe pas recourir contre des décisions lésant les droits de leurs membres. Cette règle connaît une exception si trois conditions cumulatives sont réunies: l'association ou l'organisation est une personne morale, elle a pour but statutaire la protection de ses membres, la majorité ou à tout le moins un grand nombre de ses membres sont lésés par la décision et auraient la qualité pour recourir (Rhinow/Koller/Kiss, p. 245; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2e éd., Zurich 1993, p. 322; Kölz/Häner, p. 149; Moor, vol. II, p. 421; ainsi que l'abondante jurisprudence citée par ces auteurs).

L'A. est une association au sens des art. 60 ss du code civil du 10 décembre 1907 (CC, RS 210). Selon l'art. 2 de ses statuts, elle a notamment pour but de défendre les intérêts de ses membres qui pourraient être atteints dans l'application des réglementations fédérales, cantonales et communales ayant trait à la scolarité ou, d'une manière générale, à la vie de l'élève. Ainsi les deux premières conditions énoncées ci-dessus sont-elles remplies. Par contre, il ne peut être établi qu'il en va de même de la dernière. Pour que tel soit le cas, il faudrait que la majorité des membres de l'A., ou du moins un nombre important de ceux-ci, aient un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision du DIPC, notamment dans le sens où celle-ci porterait un préjudice immédiat à leur situation personnelle (JAAC 57.42, consid. 2.1; Moor, vol. II, p. 412 ss). Autrement dit, seuls les membres ayant des enfants qui empruntent régulièrement le trajet menant du quartier de B. à l'école communale de C. seraient habilités à recourir contre la décision du DIPC. Or l'A., outre C., regroupe onze autres communes. Un intérêt immédiat serait déjà dénié aux parents d'élèves domiciliés à C. ailleurs qu'au B. Il le serait à plus forte raison s'agissant des parents domiciliés dans les onze autres communes. Dès lors, même en l'absence de liste des membres au dossier, il apparaît d'emblée douteux que le nombre de membres qui jouiraient individuellement de la qualité pour recourir contre la décision du DIPC soit suffisamment important au point que l'A. puisse recourir pour eux. Au demeurant, il aurait appartenu à l'A. elle-même d'établir que le nombre de ses membres habilités à recourir personnellement en l'espèce aurait été suffisant (Gygi, p. 160). La question peut toutefois rester indécise, dès lors qu'au nombre des recourants à titre individuel on comptait au moment du dépôt du recours plusieurs parents d'enfants fréquentant les classes primaires à C. et domiciliés à B., et qu'il en est encore ainsi actuellement.

### 1.3. (...)

2.1. L'art. 27 al. 2 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Cst., RS 101) astreint les cantons à pourvoir à l'instruction primaire, qui doit notamment être suffisante et, dans les écoles publiques, gratuite. L'art. 8 de la loi scolaire du 12 juin 1984 (RSV 4.2 A et C) reprend le principe de la gratuité de l'instruction dans les écoles publiques durant la scolarité obligatoire. L'art. 17 de la loi scolaire étend ce principe de la gratuité aux classes enfantines, facultatives. Selon les art. 113 et 114 de cette même loi, l'Etat et les communes se répartissent les charges financières de l'école, en particulier l'Etat supporte les deux tiers des frais de transport, à condition que ceux-ci soient organisés rationnellement, et la commune le tiers restant. Aux termes de l'art. 234 du règlement du 23 octobre 1985 d'application de la loi scolaire du 12 juin 1984 (RSV 4.2 D), remplacé depuis le 1er août 1997 par l'art. 194, de même teneur, du règlement du 25 juin 1997 d'application de la loi scolaire du 12 juin 1984 (RSV 4.2 B), des indemnités pour frais de transport sont allouées aux parents des élèves si la distance entre le domicile et l'école le justifie. Enfin, l'art. 3 du règlement concernant les indemnités dispose que seule entre en considération, pour l'octroi des indemnités de transport, la distance qui, par la voie la plus directe, dépasse 2,5 km entre le domicile ou la résidence de l'élève et le bâtiment scolaire qu'il fréquente.

2.2. La notion de «instruction primaire suffisante» constitue un concept juridique indéterminé. L'indétermination implique une relative liberté de la part de l'autorité qui interprète et applique le concept en premier lieu. En particulier, l'interprétation d'un tel concept soulève des questions de droit et de fait qui se rapprochent des questions d'opportunité. 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), le Conseil fédéral n'examine qu'avec retenue les questions liées à l'application de ce concept dans le cas concret. En d'autres termes, il se

contente de vérifier si l'interprétation et l'application de celui-ci par l'autorité cantonale sont soutenables (JAAC 58.71 et 40.37 notamment; Moor, vol. I, p. 382 ss; Gygi, p. 304 ss.; Marco Borghi, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Bâle/Zurich/Berne 1987, art. 27, nos 31 ss; Karl Alexander Eckstein, Schule und Elternrecht, thèse Bâle 1979, p. 126 ss.; Werner A. Rechsteiner, Die Volksschule im Bundesstaat, thèse Zurich 1978, p. 652 s.).

2.3. L'exigence de l'instruction suffisante implique notamment la fréquentation régulière de l'école. Si l'accès à l'école est défavorable au point qu'il en résulte une atteinte inadmissible aux droits fondamentaux de l'enfant et propre à perturber l'instruction de celui-ci, l'impératif de la suffisance n'est alors pas respecté. Dès lors, les mesures propres à réparer l'insuffisance de l'enseignement, telles que par exemple l'organisation d'un service de bus ou la fréquentation d'une école plus proche d'une commune voisine, ne doivent rien coûter aux parents, afin que l'exigence de la gratuité soit remplie (JAAC 59.58, p. 490 s., 44.19, p. 74.; Borghi, nos 34, 55, 58 et 61; Walter Kämpfer, Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Bildungsbereich in der Schweiz, in Europäische Grundrechte Zeitschrift 1981, p. 687, n° 45; Herbert Plotke, Schweizerisches Schulrecht, Berne/Stuttgart 1979, p. 150 s. et 179 s.; Hildegard Maerki, Das Prinzip des obligatorischen unentgeltlichen und genügenden Primarunterrichts gemäss Art. 27 der schweizerischen Bundesverfassung, thèse Zurich 1947, p. 93). Il est précisé que la garantie de l'art. 27 al. 2 Cst. ne vaut que pour l'instruction primaire, obligatoire, et non pour le stade antérieur, qui est facultatif. Elle ne peut donc pas être invoquée s'agissant des élèves de l'école enfantine (arrêt du TF publié dans la Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1994 p. 300 ss, consid. 5d; Borghi, n° 45 et 51; Plotke, p. 108; Rechsteiner, p. 654). A cet égard, il n'importe pas que la loi cantonale (en l'occurrence la loi scolaire vaudoise, art. 8 et 17) ait étendu cette garantie aux classes enfantines.

Les cas traités par le Conseil fédéral en matière d'instruction primaire suffisante relativement au trajet scolaire ont porté principalement sur la distance entre domicile et école ainsi que sur des difficultés liées à la topographie ou à la météorologie (JAAC 48.38, 44.19, 40.37, 25.10, 15.3-5, 14.11, 6.39). Cependant, le Conseil fédéral a déjà affirmé dans sa jurisprudence qu'il fallait aussi prendre en considération d'autres caractéristiques que la distance, soit, notamment, la dénivellation du terrain, le degré de sécurité pour de jeunes enfants, la possibilité d'utiliser un moyen de transport public, la fatigue occasionnée par le trajet (JAAC 59.58, 58.71, 48.39, 44.19 p. 72). On retrouve la même préoccupation dans la doctrine, selon laquelle les difficultés du trajet scolaire s'orientent de nos jours moins sur la distance que sur la dangerosité et la qualité du chemin, l'âge et le discernement des enfants, ainsi que le travail demandé à ceux-ci par l'école. L'évaluation du trajet doit s'adapter à l'évolution des conditions économiques et sociales (Borghi, n° 31; Plotke, p. 180).

3. Les recourants invoquent notamment que l'art. 3 du règlement concernant les indemnités est contraire à l'art. 27 al. 2 Cst. puisque seule la distance, qui doit être supérieure à 2,5 km, entre en considération pour l'octroi d'indemnités de transport.

Il résulte à la fois de la décision attaquée et des observations du DIPC du 31 janvier 1997 que cette autorité n'a pas pris sa décision en fonction de la distance entre le domicile des élèves et l'école. Tout en qualifiant l'art. 3 du règlement concernant les indemnités de parfaitement conforme à la Constitution (affirmation qu'elle a d'ailleurs nuancée dans ses observations en relevant que cette disposition était peut-être formulée trop restrictivement), elle s'est néanmoins fondée précisément sur l'absence de dangerosité particulière par rapport à d'autres situations analogues pour dénier aux recourants le droit à la prise en charge des frais de transport.

(...)

Dès lors qu'en l'espèce, comme le requièrent les recourants et conformément au droit fédéral, l'autorité intimée est entrée en matière sur le critère de la sécurité, point n'est besoin d'analyser plus avant la question de la constitutionnalité de la législation cantonale. Il n'importe pas dans la présente procédure de savoir si le droit scolaire vaudois permet l'interprétation qu'en a faite le DIPC dans les motifs de la décision attaquée. En effet, le Conseil fédéral n'a pas à examiner si l'autorité inférieure a correctement interprété les dispositions du droit cantonal applicables au cas d'espèce; son contrôle se limite à la question de savoir si l'application qu'elle a faite du droit cantonal est conforme à l'art. 27 al. 2 Cst. (JAAC 58.71, 48.39, 44.19). En tenant compte de critères autres que celui de la distance, l'autorité intimée a correctement interprété cette disposition. Reste à déterminer maintenant si c'est à bon droit qu'elle a jugé le trajet insuffisamment dangereux pour obliger la collectivité publique à prendre en charge les frais de transport et si, en cela, elle a appliqué correctement l'art. 27 al. 2 Cst.

4. Les recourants font grief à l'autorité intimée d'avoir considéré à tort que le trajet en cause n'est pas plus dangereux que d'autres trajets analogues. Ils allèguent au contraire que les dangers que présente le trajet sont tels que l'accès à l'école doit être considéré comme insuffisant. Cette insuffisance justifierait, d'après eux, la prise en charge des frais de transport privé organisé par les parents.

4.1. Les cas traités par le Conseil fédéral en matière d'instruction primaire suffisante relativement au trajet scolaire, rendus entre 1932 et 1984 (cf. références au consid. 2.3 ci-dessus), ont tous concerné, à l'exception d'un seul, des parcours de montagne. Dans la plupart des cas, une autre difficulté s'ajoutait à la distance, à savoir les rigueurs de l'hiver, en particulier l'enneigement. En 1976, 1955 et 1941, un trajet de 30 minutes en montagne a été jugé acceptable. Le Conseil fédéral a considéré les trajets comme admissibles dans deux autres décisions de 1941, l'une concernant un chemin de 3 km pour 215 m de dénivellation et 45 minutes de marche, mais peu enneigé, et l'autre un chemin de 1,5 km, très enneigé, à 1230 m d'altitude. Enfin, en 1940, il a été jugé qu'une distance de 2,5 km n'était pas trop grande. Quant au seul cas ne visant pas un parcours situé en montagne (Boudry NE), datant de 1980, le Conseil fédéral a décidé qu'une distance de 2,4 km était acceptable. Il n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur le problème de la sécurité du trajet du point de vue de la circulation routière.

Il résulte d'un arrêt rendu par le Tribunal fédéral en 1993 sur un recours de droit public en matière d'autonomie communale notamment, non publié, (2P.9/1992 et 2P.353/1992), que le DIPC a eu à se déterminer en 1991 sur un trajet scolaire présentant des difficultés topographiques. Il s'agissait d'une dévestiture descendant en pente raide par un escalier dans les vignes; il fallait ensuite suivre un chemin terreux, traverser une rivière sur un pont de bois et remonter un escalier en pente raide à travers la forêt. Le DIPC a considéré que le trajet pouvait être dangereux par temps humide ou en cas de gel. Ainsi, du moment que la voie carrossable la plus directe avait plus de 2,5 km, il y avait matière à remboursement des frais d'utilisation de la voiture privée pendant la mauvaise saison, soit de la fin des vacances d'automne au début des vacances de Pâques.

Comme on peut le constater, la pratique vaudoise consistant à ne pas prendre en ligne de compte, pour l'octroi d'indemnités de transport, une distance inférieure à 2,5 km est en accord avec la casuistique du Conseil fédéral résumée ci-dessus. Il y a lieu de considérer cette jurisprudence comme valable aujourd'hui encore. En l'espèce, la longueur maximale du trajet scolaire incriminé, soit de l'extrémité la plus éloignée du quartier de B. à l'école, est de 1,7 km. Dans sa totalité, le parcours dure trente minutes, y

compris l'attente aux feux. Il présente en outre une très faible déclivité. Du point de vue de ses caractéristiques naturelles, il se prête donc à la marche à pied des élèves. Les recourants ne le contestent d'ailleurs pas. Dès lors, vu sous cet angle, le recours ne saurait être admis. Il reste ainsi à examiner la question de la dangerosité de ce trajet.

4.2. Dans sa jurisprudence relative à l'admissibilité de trajets scolaires, le Conseil fédéral a tenu compte du critère de la sécurité (cf. consid. 2.3 et 4.1 ci-dessus).

La visite des lieux a mis en évidence un trajet de type urbain dans un contexte plutôt campagnard. Comme tout trajet se situant dans les agglomérations ou à leurs abords, le trajet en question n'est pas idéal, puisqu'il n'évite pas la proximité du trafic et, par conséquent, la densité et la rapidité de celui-ci par endroits. Néanmoins, les passages pour piétons assortis de feux et les trottoirs diminuent radicalement les dangers que représenterait le trafic non réglementé. Grâce à ces aménagements, les piétons, en l'occurrence les écoliers, ont un passage réservé où cheminer, et ce même en des lieux où les automobilistes ont l'avantage. Certes ni les trottoirs, ni les passages pour piétons, ni les feux n'offriront jamais une protection absolue, si tant est qu'il en existe une, contre les dangers inhérents à la circulation. Ils n'en demeurent pas moins des équipements préventifs reconnus et efficaces, dans le sens où ils signalent indiscutablement la présence éventuelle de piétons.

La vitesse est limitée à 80 km/h sur la route cantonale. Par ailleurs, les quatre feux de part et d'autre du pont correspondent pour les automobilistes à des changements de direction ou à des croisements avec d'autres voies. Comme aux abords des autres entrées et sorties d'autoroutes, les voitures sont donc amenées à ralentir. Quant aux deux autres feux, l'un ne pose aucun problème car il règle la traversée du début d'un chemin agricole et l'autre offre une visibilité optimale. Le point le plus faible de tout le trajet se trouve à proximité directe du quartier d'habitation de B. Il s'agit du premier passage pour piétons, où la visibilité laisse à désirer. Ce point particulièrement et, de façon générale, tout cheminement en bordure du trafic nécessitent l'apprentissage d'une certaine discipline quant à l'usage des feux et des trottoirs, apprentissage que tous les enfants vivant en milieu urbain ou alentour doivent faire. Il n'est pas exagéré - et même il peut se révéler important en des circonstances autres que sur le chemin de l'école - de demander un tel apprentissage de la part d'élèves de santé et de constitution normales (JAAC 44.19) fréquentant les premières classes primaires. En l'espèce, il se pourrait que les écoliers, provenant tous de B., circulent en groupe. Assurément, un enfant pris dans un groupe peut être plus turbulent que s'il chemine seul mais, par ailleurs, le groupe offre aussi une certaine protection, en particulier il est plus visible qu'un individu.

Il existe un certain contraste, il est vrai, entre le trajet lui-même et l'environnement dans lequel il se situe. A cet égard, on comprend que les parents, résidant dans une commune d'un peu plus de 1000 habitants, auraient pu souhaiter pour leurs enfants un parcours scolaire plus champêtre, encore que le quartier de B. où ils se sont établis soit très nettement à l'écart du village, avec les inconvénients qui en résultent. De fait, en raison du voisinage à la fois de villes importantes et de la frontière française ainsi que, bien entendu, de la présence de la route cantonale et de l'autoroute traversant la commune, il faut admettre que les alentours du village et du quartier de B. se rapprochent davantage d'un milieu urbain. Ainsi, c'est en tant que parcours urbain que le trajet litigieux doit être perçu.

A noter encore que la portion du parcours qui présente des inconvénients n'est pas exagérément longue, puisqu'elle dure une dizaine de minutes, y compris l'attente aux six feux.

En définitive, après examen de tous les aspects qui s'imposent et compte tenu de la balance des intérêts en présence, on ne saurait considérer, en comparaison avec les situations urbaines ou en zone urbanisée en Suisse dans l'ensemble, que le chemin menant de B. à l'école communale de C. soit excessivement dangereux. Il n'a pas pour effet de menacer la fréquentation régulière de l'école ou de perturber d'une autre manière l'instruction des élèves. Dès lors, ce parcours doit être réputé acceptable. Il s'ensuit que l'enseignement primaire en l'espèce doit être tenu pour suffisant et que les recourants n'ont pas droit à la prise en charge des frais de transport scolaire. Au demeurant, à supposer même qu'il ait fallu qualifier le trajet litigieux d'inadmissible, il serait contraire au principe de la proportionnalité de parer aux défauts d'un chemin praticable à pied par un transport automobile (Moor, vol. I, p. 416 ss; Knapp, n° 169 et 533 ss).

4.3. Le trajet litigieux remplit donc les exigences de base quant à la sécurité appréciée en fonction de l'art. 27 al. 2 Cst. Il est cependant d'autres dispositions, qui elles ont pour objectif le renforcement de la protection des piétons, notamment par la création de réseaux communicants de chemins pour piétons. Il s'agit en particulier de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre du 4 octobre 1985 (LCPR, RS 704; message du Conseil fédéral concernant une loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 26 septembre 1983, FF 1983 IV 1 ss, spéc. p. 4 et ad art. 1er). Les chemins pour piétons desservent et relient notamment les zones résidentielles, les lieux de travail, les jardins d'enfants et les écoles (art. 2 al. 3). Ils doivent permettre aux piétons de se déplacer sans danger entre leur quartier d'habitation et leur lieu de travail ou sur le chemin de l'école (message, ad art. 2). Le réseau de chemins pour piétons s'étend en règle générale au-delà du milieu bâti proprement dit, il peut comprendre des liaisons importantes entre des secteurs bâtis distincts (Office fédéral des forêts et de la protection du paysage, manuel et recommandations pour la planification et réalisation de réseaux de chemins pour piétons, Berne 1988, p. 13; la mise à jour de ce manuel est prévue pour le printemps 2000). Les trottoirs et les passages pour piétons peuvent également faire partie du réseau, mais ils n'offrent pas toute la sécurité nécessaire aux piétons, notamment aux enfants. Il faut dès lors tendre autant que possible, près des principaux axes routiers, à la séparation claire du secteur réservé aux piétons de celui réservé à la circulation. Celle-ci suppose la création de chemins pour piétons séparés, délimités ou à l'écart, ainsi que, en complément, de passages sûrs à certains endroits de la chaussée, tels que passages avec un refuge au milieu de la chaussée, feux de circulation, passerelles (message, ibidem; manuel, p. 17, 22 et 24). La LCPR vise à offrir une sécurité optimale aux piétons et, par la même occasion, à rendre les déplacements à pied plus attrayants et plus agréables (manuel, p. 6). Son champ d'application ne rejoint pas celui de l'art. 27 al. 2 Cst.

Les dispositions formulées dans la LCPR constituent des exigences minimales pour l'ensemble du pays (Martin Lendi, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Bâle/Zurich/Berne 1987, art. 37quater, n° 2; cette disposition est la base constitutionnelle de la LCPR). Par ailleurs, le 2e alinéa de l'art. 3 LCPR confie un mandat aux cantons: ceux-ci sont tenus d'aménager et d'entretenir les réseaux de chemins pour piétons (message, p. 7). Par contre, les administrés ne peuvent exiger une prestation de la part de la collectivité publique au titre de cette législation, telle la mise sur pied d'un réseau suffisant de chemins pédestres dans une localité donnée (Lendi, n° 19). En contrepartie, l'art. 4 al. 3 LCPR prescrit l'information de la population et la participation de cette dernière au processus d'élaboration des plans (manuel, p. 43).

Les principes énoncés dans la LCPR trouvent aussi un écho dans la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700): les autorités chargées de l'aménagement du territoire, qu'elles soient fédérales, cantonales ou communales,

doivent tenir compte d'un certain nombre de principes, parmi lesquels celui de veiller aux besoins de la population dans l'accomplissement de leurs tâches, notamment en maintenant ou en créant des voies cyclables et des chemins pour piétons (art. 1 à 3).

Il est un fait que l'autoroute coupe les liens entre B. et village, alors même qu'ils font partie d'une même commune. Cette donnée ne facilite pas la résolution de la question du raccordement piétonnier. Néanmoins la commune devait en tenir compte lors de l'implantation d'un quartier d'habitation «outre-autoroute». Elle ne pouvait pas négliger cette question, notamment au vu de la LCPR et de la LAT. Elle a d'ailleurs résolu une partie du problème par la construction de trottoirs et l'installation de feux en 1994, sans que l'on puisse déjà parler véritablement de chemin pour piétons au sens de la LCPR. A tout le moins a-t-elle par là reconnu la nécessité de relier le quartier au village. Aujourd'hui, il apparaît indiqué d'améliorer le confort et l'attrait du parcours, ne serait-ce que par l'aménagement d'une barrière entre trottoir et route, d'un îlot central au passage pour piétons traversant la route cantonale. A ces mesures de construction peuvent s'ajouter des mesures de police (manuel, p. 71, 72 et 76). Même une dérogation aux limitations générales de vitesse n'est pas exclue d'entrée de cause (art. 108 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière [OSR], RS 741.21).

En définitive, il serait certes souhaitable que les collectivités apportent des améliorations au trajet en question. Il n'en demeure pas moins que l'autorité intimée a

appliqué correctement l'art. 27 al. 2 Cst. Eu égard à ce motif, le recours doit être rejeté.

5. En plus du grief principal de la violation de l'art. 27 al. 2 Cst., les recourants invoquent finalement l'égalité des chances des élèves de B. par rapport à d'autres. Il est vrai que le Conseil fédéral peut, en vertu du principe de l'attraction de compétence, examiner le moyen de l'inégalité de traitement tiré de l'art. 4 Cst. et qui, considéré en lui-même, serait de la compétence du Tribunal fédéral (JAAC 58.71, 57.42, 44.19). Cependant, le principe de l'égalité de traitement ne constituerait une protection supplémentaire par rapport à l'art. 27 al. 2 Cst. que dans le cas où des enfants du même quartier, devant accomplir le même trajet jusqu'à l'école, seraient traités de manière différente (JAAC 44.19). Ce n'est pas le cas en l'espèce. Cet article n'a pas pour objet d'assurer à tous les élèves un trajet scolaire dans les mêmes conditions (JAAC 6.39), ni un trajet idéal.

Dokumente des Bundesrates