



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

601 2023 18

## **Arrêt du 18 août 2023**

### **1<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente : Anne-Sophie Peyraud  
Juges : Marianne Jungo, Dina Beti  
Greffier : Pascal Tabara

#### **Parties**

**A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_**, **recourants**, représentés par  
Me Jennifer Tapia, avocate

contre

**PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA BROYE, autorité intimée**

**COMMUNE de C.\_\_\_\_\_**, représentée par Me Jilian Fauguel,  
avocate

#### **Objet**

Ecole et formation – Transport scolaire – Dangerosité du trajet

Recours du 23 février 2023 contre la décision de la Préfecture de la  
Broye du 24 janvier 2023

## considérant en fait

A. A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ sont les parents de D. \_\_\_\_\_, née en 2012, et de E. \_\_\_\_\_, née en 2015. La famille est domiciliée à la route F. \_\_\_\_\_ no kkk à G. \_\_\_\_\_, hameau situé sur le territoire de la Commune de C. \_\_\_\_\_. Les filles sont scolarisées dans le cercle scolaire "C. \_\_\_\_\_ / H. \_\_\_\_\_", lequel comprend trois écoles réparties dans les villages de I. \_\_\_\_\_, C. \_\_\_\_\_ et H. \_\_\_\_\_. Avant l'année scolaire 2019/2020, le transport scolaire était assuré par une société privée dont le véhicule s'arrêtait au domicile de D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_. Depuis la rentrée 2019/2020, les Transports publics fribourgeois se chargent du transport scolaire. La halte au domicile des élèves a été supprimée. Depuis lors, les filles doivent se rendre à pied jusqu'à l'arrêt de bus officiel pour se rendre à l'école. Cet arrêt est situé à hauteur du n° jjj de la route F. \_\_\_\_\_.

Le 29 août 2019, les parents se sont adressés à la Commune de C. \_\_\_\_\_ pour souligner la dangerosité du trajet pour leurs filles et lui ont demandé de proposer une solution convenable, indiquant qu'ils véhiculaient désormais leurs filles jusqu'à leur école respective. Faute de réponse, les parents ont envoyé en date du 10 mai 2021 une seconde lettre à la Commune dans laquelle ils réclamaient une indemnisation pour le transport de leurs filles à l'école en vertu de la gratuité de l'école obligatoire.

À titre de décision, la Commune de C. \_\_\_\_\_ a envoyé en date du 10 décembre 2021 une lettre aux parents dans laquelle elle conteste tout manquement à la loi scolaire, tout indiquant que la route F. \_\_\_\_\_ fera l'objet d'un aménagement.

B. Par lettre du 30 décembre 2021, A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ ont interjeté un recours auprès de la Préfecture de la Broye. Ils ont fait valoir en substance qu'il est dangereux pour les enfants d'emprunter la route F. \_\_\_\_\_ pour se rendre à l'école et ont requis la prise en charge des frais de transport de leurs filles.

Dans ses observations, la Commune de C. \_\_\_\_\_ a indiqué qu'il existait un itinéraire alternatif à la route F. \_\_\_\_\_ empruntant plusieurs chemins agricoles pour aller du domicile de D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ jusqu'au village de C. \_\_\_\_\_, ce qui leur permet de se rendre à pied à l'école ou de rejoindre l'arrêt du bus scolaire.

Statuant sur recours, le Lieutenant de Préfet de la Broye l'a rejeté par décision du 24 janvier 2023. Il a retenu que, selon un rapport du Service de la mobilité (SMo) du 7 décembre 2022, le tronçon de route emprunté par les enfants sur la route F. \_\_\_\_\_ pour aller de leur domicile au centre du village de G. \_\_\_\_\_ est reconnu comme "*particulièrement dangereux pour les piétons*". Cela étant, dès lors qu'il existe un itinéraire conforme et alternatif au trajet sur la route F. \_\_\_\_\_, itinéraire qui passe par des chemins agricoles et rejoint l'arrêt de bus, et même l'école de C. \_\_\_\_\_, les transports effectués par les parents n'ouvrent pas la voie à une indemnité.

C. Par mémoire du 23 février 2023, A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ forment recours contre la décision préfectorale auprès du Tribunal cantonal. À titre principal, ils concluent, sous suite de frais et dépens, à ce que le droit à une indemnisation kilométrique pour le transport de leurs filles et au remboursement de leurs frais d'accueil extrascolaire leur soit reconnu et que la Commune de C. \_\_\_\_\_ soit condamnée à leur verser la somme de CHF 9'143.20 en raison des frais déjà déboursés entre août 2019 et décembre 2022, et à ce que, dès janvier 2023, la Commune prenne en charge directement lesdits frais. Subsidiairement, ils concluent à l'annulation de la décision

attaquée et au renvoi de la cause à la Préfecture pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de leurs conclusions, ils allèguent que le tracé alternatif est impraticable et dangereux. La partie longeant la forêt n'est en effet pas tracée et la route est empruntée par des engins agricoles. Le bétail l'utilise également au niveau d'une exploitation agricole. Les recourants ajoutent que la longueur du tracé alternatif excède ce qui est prévu dans les recommandations sur les déplacements d'élèves. Enfin, ils estiment que la pause de midi de leurs filles serait d'une durée trop réduite. Le droit à un transport scolaire gratuit dès la maison doit ainsi leur être reconnu ainsi que le remboursement de leurs frais d'accueil extrascolaire.

Invitée à se déterminer, le Lieutenant de Préfet s'est référé à sa décision en date du 28 mars 2023, concluant au rejet du recours.

La Commune de C. \_\_\_\_\_ a déposé ses observations le 4 juillet 2023. Elle conclut au rejet du recours, sous suite de frais, et requiert une indemnité de partie. Elle fait valoir en substance que le tracé alternatif n'a jamais été impraticable et n'est pas dangereux. Elle conteste par conséquent enfreindre les règles en matière de gratuité de l'école primaire.

Par correspondance du 18 juillet 2023, les recourants ont déposé des contre-observations spontanées au mémoire de la Commune. Ils ont relevé en particulier qu'avant les travaux de réaménagement effectués par cette dernière sur le prétendu chemin alternatif, celui-ci n'existait pas.

Aucun autre échange d'écriture n'a eu lieu entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

## **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). L'avance des frais de procédure ayant par ailleurs été versée en temps utile, la Cour peut dès lors en examiner 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.

En vertu de l'art. 59 al. 2 CPJA, l'autorité doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence.

Dans un grief qu'il convient d'examiner en premier lieu, les recourants demandent une inspection des lieux ou la réalisation d'un rapport par le Service de la mobilité (SMo) s'agissant de la dangerosité du trajet alternatif. Ils reprochent à l'autorité intimée d'avoir instruit avec soin la question de la dangerosité de la route F. \_\_\_\_\_ en demandant un rapport officiel au SMo, mais d'avoir négligé cette même question s'agissant du tracé alternatif. Ils requièrent ainsi que soit établi par le SMo un rapport au sujet de la longueur et de la dénivellation exacte du tracé alternatif, ainsi que de l'éventuel caractère excessif des trajets scolaires journaliers.

Cela étant, le dossier administratif, les photographies produites par les recourants et l'utilisation du portail géographique fribourgeois suffisent pour apprécier la nature, la difficulté et la longueur du tracé alternatif et, par voie de conséquence, son impact sur les trajets scolaires journaliers. Le complément d'instruction requis par les recourants ne se justifie donc pas et la requête y relative est rejetée, par appréciation anticipée des preuves (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités).

3.

3.1. 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. La garantie de la gratuité de l'enseignement prévue à l'art. 19 Cst. donne donc droit à la prise en charge des frais de transport lorsque le trajet jusqu'à l'école est excessivement long ou dangereux et que l'on ne peut raisonnablement attendre de l'enfant qu'il le fasse (ATF 140 I 153 consid. 2.3.3; arrêt TF 2C\_714/2021 du 8 juin 2022 consid. 5.1). 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.

3.2. La loi cantonale du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS; RSF 411.0.1), dans sa teneur entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 (art. 1 al. 1 et 2 notamment let. a et f LS). La loi règle ainsi, parmi d'autres, les transports scolaires. 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 (art. 17 al. 1 LS). Le Conseil d'Etat fixe les conditions de la gratuité des transports (art. 17 al. 3 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 du règlement du 19 avril 2016 de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS; RSF 411.0.11), dont la teneur n'a pas changé depuis août 2019, 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 2.5 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.

3.3. Sous l'égide du SMO, les instances concernées – en particulier la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) – 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], [www.fr.ch](http://www.fr.ch), rubrique Mobilité et transport, Mobilité douce, Chemin de l'école [consulté le 17 août 2023]).

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. Elle n'a cependant pas force de loi et ne lie ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elle ne saurait ainsi être appliquée à la lettre et ne dispense pas les autorités de tenir compte des circonstances du cas d'espèce (voir notamment pour une circulaire de l'Administration fédérale des contributions ATF 145 II 2 consid. 4.3). Cela étant, dès lors qu'elle est l'expression d'une pratique de l'administration, les tribunaux ne s'en écartent pas sans motif. 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. Il n'y a lieu de s'écarter de la pratique formée par une directive administrative que pour des motifs pertinents, sérieux et objectifs, notamment en cas d'illégalité ou d'inconstitutionnalité manifeste (arrêt TC FR 601 2018 271 du 20 décembre 2018 consid. 3.1).

En l'espèce, le Mémorandum établit des critères à prendre en considération lors de l'évaluation de la dangerosité d'un trajet. Selon ce document, 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. Mémorandum, 3.2.2).

4.

Demeure seule litigieuse en procédure de recours la question de la dangerosité du tracé alternatif retenu par la Préfecture. Il n'est en effet plus contesté par les parties que le trajet empruntant la route F. \_\_\_\_\_ est particulièrement dangereux, au sens de l'art. 14 RLS, tant que des aménagements ne seront pas réalisés.

4.1. Le tracé alternatif emprunte les articles n<sup>os</sup> mmm, nnn, ooo, ppp, qqq et rrr du Registre foncier de la Commune de C. \_\_\_\_\_ et se présente comme suit:

*[plan supprimé]*

Il est constitué de plusieurs chemins d'améliorations foncières. La première partie est constituée d'un chemin desservant le domicile des recourants. Arrivé à la lisière de la forêt, le sol du chemin est en gravier. Une fois la lisière longée, le chemin débouche sur une route agricole. Peu avant l'entrée du village de C.\_\_\_\_\_, la route passe à proximité d'une exploitation agricole. Dans le village de C.\_\_\_\_\_, la route traverse un quartier résidentiel puis rejoint la route principale, laquelle est bordée d'un trottoir et ce jusqu'à l'école de C.\_\_\_\_\_ ou jusqu'à l'arrêt du bus scolaire.

La longueur maximale du trajet alternatif est d'environ 1.67 km et le tracé est plat. Il est essentiellement utilisé par des engins agricoles.

4.2. Les recourants estiment pour divers motifs que le tracé alternatif n'est pas praticable. Ils se plaignent de l'absence d'éclairage public et de la limitation de vitesse à 80 km/h sur les deux-tiers du trajet. Ils font valoir que la présence d'un ruisseau le long d'une partie du chemin crée un risque d'inondation et rend les lieux peu sûrs. Selon eux, les caractéristiques du chemin font qu'il est régulièrement obstrué par la découpe de bois, les travaux et l'activité agricole. La présence d'une ferme serait en outre la source d'un trafic agricole conséquent et le passage serait coupé lorsque le bétail accède aux champs, ce qui entrave l'accès.

Ce faisant, les recourants perdent de vue que, selon l'art. 14 RLS, n'importe quel danger ne suffit pas pour justifier le droit à un transport scolaire gratuit. Il faut que le trajet soit particulièrement dangereux pour le cheminement piétonnier. En l'espèce, le chemin est très peu emprunté par le trafic, fût-il agricole. La proximité du ruisseau doit être relativisée. Il ressort en effet des photographies produites par les recourants qu'il se situe en réalité dans la forêt et ne longe pas directement le chemin. En ce qui concerne la découpe de bois et les travaux, la gêne et la fréquence qu'ils induisent ne sont pas établies à satisfaction par les recourants. Par conséquent, il ne peut être retenu que des travaux de cette nature obstruent régulièrement le chemin au point de le rendre inutilisable. Il est rappelé que les entraves temporaires ne sont pas prises en considération dans la mesure où il peut être attendu des parents qu'ils véhiculent leurs enfants durant cette période. Il ressort des photographies produites que le chemin a été retracé en 2021 par la Commune puis qu'il a été engravillonné très récemment. S'agissant de la question du bétail, il est peu vraisemblable que le passage des animaux ait lieu précisément au moment du passage des filles des recourants. Et si tel devait être régulièrement le cas, la Commune ne manquera pas de faire le nécessaire auprès de l'agriculteur pour que les animaux soient sortis avant ou après les horaires habituels de passage des filles.

En outre, dans leur courrier du 10 mai 2021, les recourants ont demandé à la Commune de procéder à la réhabilitation du chemin rejoignant le chemin S.\_\_\_\_\_, requête à laquelle la Commune a donné suite comme en témoignent les photographies des recourants. Or, il s'agit précisément du trajet alternatif retenu par le Lieutenant de Préfet. En soutenant désormais que ce trajet est dangereux et impraticable, les recourants procèdent de manière contradictoire et en violation du principe de la bonne foi, ce qui ne saurait être protégé.

Au vu de ce qui précède, les éléments relevés par les recourants ne revêtent pas une gravité suffisante pour caractériser le trajet litigieux de particulièrement dangereux au sens de l'art. 14 RLS. Par ailleurs, la longueur du tracé alternatif est largement inférieure au seuil de 2.5 km prévu par l'art. 11 al. 1 let. a RLS.

En conclusion, l'autorité intimée n'a pas violé l'art. 14 RLS en retenant qu'un tracé alternatif existe et qu'il peut être raisonnablement exigé de D. \_\_\_\_\_ et E. \_\_\_\_\_ de l'emprunter pour se rendre à l'école ou à l'arrêt de bus scolaire.

4.3. Dans un dernier grief, les recourants font valoir que le tracé alternatif est nettement plus long que le tracé direct alors que, selon le Memorandum, le tracé alternatif ne doit pas excéder de 20% la longueur du tracé direct.

En l'occurrence, la lecture du passage citée par les recourants révèle qu'il ne s'agit que d'une recommandation et non d'une instruction stricte. Par ailleurs, le passage se trouve dans une partie du Memorandum traitant de la planification et de l'aménagement des chemins scolaires par les Communes. Il est patent que la recommandation mentionnée par les recourants n'a pas vocation à s'appliquer dans l'examen de la dangerosité ou de la longueur d'un chemin permettant de se rendre à l'école.

Il s'ensuit que la décision préfectorale est conforme au droit, ce qui conduit au rejet du recours.

5.

Vu le sort du recours, les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge des recourants qui succombent, solidairement entre eux (art. 131 al. 1 et 132 al. 2 CPJA). Pour le même motif, il ne leur est pas alloué de dépens.

Il n'est pas alloué de dépens non plus à la commune, la cause ne présentant pas de circonstances particulières rendant nécessaire de devoir faire appel à un mandataire professionnel, au sens de l'art. 139 CPJA. Ne sont pas non plus en cause ses intérêts patrimoniaux.

*(dispositif en page suivante)*

**la Cour arrête :**

I. Le recours est rejeté.

Partant, la décision de la Préfecture de la Broye du 24 janvier 2023 est confirmée.

II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 1'000.-, sont solidairement mis à la charge de A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ et compensés par l'avance de frais versée.

III. Aucune indemnité de partie n'est allouée.

IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 18 août 2023/pta

La Présidente

Le Greffier