

100.2018.182

ANP/REN

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du juge unique du 11 avril 2019

Droit administratif

B. Rolli, président
P. Annen-Etique, greffière

Communauté scolaire de A. _____
représentée par Me B. _____
recourante

contre

C. _____ et D. _____
E. _____ et F. _____
G. _____ et H. _____
tous représentés par Me I. _____

intimés

et

Direction de l'instruction publique du canton de Berne (INS)
Sulgeneckstrasse 70, 3005 Berne

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 22 mai 2018
(transport scolaire)



En fait:

A.

En date du 22 septembre 2016, la Communauté scolaire de A. _____ a obligé quatre familles de son ressort territorial à organiser le transport scolaire de leurs enfants contre un dédommagement de Fr. 0.70 par kilomètre et les a aussi indemnisées pour les repas pris par ceux-ci à l'école à journée continue. Sur recours desdites familles, l'Inspection scolaire régionale J. _____, à l'appui de quatre nouvelles décisions rendues le 11 mai 2017, a augmenté à Fr. 1.- le montant de l'indemnité kilométrique, confirmé celui accordé pour les repas et mis l'entier des dépens à la charge de la Communauté scolaire. Le 9 juin 2017, cette dernière autorité a recouru s'agissant des dépens devant la Direction de l'Instruction publique du canton de Berne (INS), laquelle a déclaré le 7 mars 2018 ses recours irrecevables faute de qualité pour recourir. Dans un jugement du 19 octobre 2018 (JTA 100.2018.102), le Tribunal administratif du canton de Berne (TA) a annulé cette décision sur recours et a renvoyé la cause à l'INS afin que celle-ci statue matériellement sur les recours.

De leur côté, trois des quatre familles précitées ont recouru le 12 juin 2017 devant l'INS contre les décisions du 11 mai 2017 de l'Inspection scolaire relatives au transport scolaire (frais de repas pas/plus litigieux). Leurs recours ont été admis le 22 mai 2018 et les dossiers renvoyés à la Communauté scolaire pour instruction complémentaire et nouvelle(s) décision(s).

B.

Par acte du 22 juin 2018, la Communauté scolaire, représentée par un mandataire, a contesté auprès du TA la décision sur recours de l'INS du 22 mai 2018. Sous suite des frais et dépens, elle conclut à l'annulation de ce prononcé sur recours et à la confirmation de la décision de l'Inspection scolaire du 11 mai 2017 imposant aux parents intimés d'organiser les transports scolaires de leurs enfants contre indemnisation. Après avoir

donné l'occasion aux parties de s'exprimer sur ces aspects, le juge instructeur a rendu le 6 juillet 2018 une décision incidente retirant l'effet suspensif au recours du 22 juin 2018 dans la mesure où celui-ci concerne le ch. 2 de la décision sur recours du 22 mai 2018 (mesure provisionnelle ordonnant à la Communauté scolaire d'assumer le transport scolaire jusqu'à l'entrée en force d'une nouvelle décision). Le juge a ordonné que la recourante assume au-delà de la fin de l'année scolaire l'organisation et le financement du transport des enfants des intimés en âge de scolarité, respectivement qu'aucun transport ne soit prévu à midi en cas d'école à journée continue. Dans son préavis du 17 août 2018 et leur réponse du 1^{er} octobre 2018, l'INS et les intimés ont conclu au rejet du recours, sous suite des frais et dépens. Après s'être vu notifier un exemplaire d'un jugement rendu le 8 août 2018 par le TA (JTA 100.2017.332), les parties ont été invitées à présenter leurs observations sur l'ensemble de la procédure. Elles y ont donné suite les 4 octobre, 7 et 30 novembre 2018. Par courriers datés du 19 décembre 2018, les mandataires du recourant et des intimés ont produit leurs notes d'honoraires.

En droit:

1.

1.1 Le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public (art. 74 al. 1, en relation avec les art. 76 et 77 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]). L'objet de la contestation et du litige portent, en l'espèce, sur la décision sur recours du 22 mai 2018, par laquelle l'INS prononce le renvoi de la cause à la Communauté scolaire afin que cette autorité complète son instruction et propose une solution de transport scolaire conforme au droit - à savoir, selon l'INS, une solution qui n'impute pas aux seuls parents intimés l'obligation d'organiser les déplacements scolaires de leurs enfants contre indemnisation. Cette décision sur recours représente

une étape vers la décision finale, si bien qu'elle constitue une décision incidente (voir notamment ATF 141 III 395 c. 2.2, 138 V 106 c. 1.1). Le TA est compétent pour connaître d'un recours contre une telle décision incidente, s'il est également compétent pour connaître d'un recours sur le fond (art. 75 let. a LPJA). La procédure au fond touche ici au domaine de l'instruction obligatoire, lequel ressort incontestablement au droit public. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss LPJA n'étant réalisée, le TA est dès lors compétent pour connaître d'un éventuel recours sur le fond et, partant aussi, d'un recours à l'encontre d'une décision incidente préalable à la décision finale.

1.2 Aux termes de l'art. 79 LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou la décision sur recours attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Selon l'alinéa 2 de cette même disposition, a en outre qualité pour former un recours de droit administratif toute autre personne, organisation ou autorité, qu'une loi ou un décret autorise à recourir. A juste titre, la recourante n'invoque pas un droit de recours spécial des communes au sens de l'art. 79 al. 2 LPJA. Il convient donc d'examiner si elle est légitimée à recourir selon l'art. 79 al. 1 LPJA. Sur la base de cette disposition légale, une commune est légitimée à recourir si elle est touchée par la décision litigieuse comme le serait un particulier en tant que destinataire de la décision. En outre, la qualité pour recourir est reconnue aux collectivités si elles sont touchées de manière importante dans leurs prérogatives de puissance publique et si elles disposent d'un intérêt public propre et digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision concernée (ATF 140 I 90 c. 1.2.2 avec références citées). Or, cette dernière hypothèse est bien réalisée en l'espèce puisque les décisions du 11 mai 2017 de l'Inspection scolaire contestées alors devant l'INS touchaient la Communauté scolaire de manière qualifiée dans ses intérêts de puissance publique (voir à ce sujet aussi: JTA 100.2018.102 du 19 octobre 2018 c. 3.2 à 3.4).

1.3 Dans la mesure où la recourante dispose en principe de la qualité pour recourir contre la décision au fond, elle est également, en principe, en droit de recourir contre une décision incidente précédant celle-ci. Encore faut-il toutefois qu'elle puisse justifier d'un intérêt actuel, direct et concret, à l'annulation ou à la modification de la décision incidente et, en particulier aussi, que les conditions spécifiques posées au recours contre une telle décision soient remplies. Une décision incidente peut faire séparément l'objet d'un recours devant le TA si elle est de nature à causer un préjudice irréparable (art. 61 al. 1 et 3 LPJA). Contrairement à ce que pourrait laisser supposer la terminologie française de l'art. 61 al. 3 let. a LPJA, point n'est besoin d'établir l'existence d'un véritable dommage irréparable ("irreparabler Schaden"). Un préjudice irréparable au sens de cette disposition est en effet admis lorsque la partie recourante peut justifier d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision incidente contestée. Tel est le cas lorsque le jugement final favorable ne serait pas susceptible de remédier à l'inconvénient subi (JAB 2011 508 c. 1.3 avec références citées, 2009 189 c. 1.2.1). Au présent cas, la recourante, en sa qualité d'autorité administrative, encourt le risque d'un préjudice irréparable si, suite à la décision de renvoi de l'INS, elle doit rendre une nouvelle décision allant à l'encontre de sa conception du droit, puisqu'elle ne pourra alors pas contester sa propre décision devant une instance de recours. De ce fait, il faut l'autoriser à attaquer immédiatement la décision de renvoi de l'INS, si elle ne partage pas l'avis de cette autorité de recours (voir jugement paru in JAB 2017 p. 221 et son commentaire à partir des p. 229 ss: MICHAEL PFLÜGER, *Urteil des Verwaltungsgerichts [verwaltungsrechtliche Abteilung] vom 7. November 2016 i.S. A. gegen B. und Mitb. und VOL [VGE 100.2015.223]*, p. 233).

1.4 Pour le surplus, interjeté en temps utile auprès de l'autorité de justice administrative compétente, par un mandataire dûment légitimé, le recours est recevable (art. 15 et 81 LPJA).

1.5 Le présent jugement, ayant pour objet une décision incidente, incombe au juge unique de la Cour des affaires de langue française du TA (art. 54 al. 1 let. c et art. 57 al. 2 let. b de la loi cantonale du 11 juin 2009

sur l'organisation des autorités judiciaires et de ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

1.6 Le pouvoir d'examen du TA est limité au contrôle du droit (y compris la constatation des faits), à l'exclusion des questions d'opportunité (art. 80 let. a et b LPJA).

2.

Au plan formel, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue par le fait que l'instance précédente n'aurait pas tenu compte des allégués des parties et des motifs des recours, ni non plus "exposé de manière circonstanciée dans la motivation les raisons pour lesquelles les allégués ont été écartés ou retenus".

2.1 L'obligation de motiver représente un aspect partiel important du droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Elle doit empêcher que l'autorité se laisse guider par des motifs partiels et permettre le cas échéant aux intéressés de contester la décision de façon adéquate. Cela n'est possible que si la personne concernée et l'autorité de recours peuvent se faire une idée de la portée de la décision. En ce sens, les réflexions qui ont guidé l'autorité et sur lesquelles se fonde la décision doivent au moins être brièvement mentionnées (ATF 138 I 232 c. 5.1, 136 I 229 c. 5.2). En droit cantonal, cette obligation de motiver est garantie par l'art. 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1) et l'art. 21 al. 1 LPJA (voir également art. 52 al. 1 let. b LPJA). La motivation doit, d'une part, mettre l'intéressé en mesure de discerner la portée de la décision et les motifs qui ont guidé l'autorité et, d'autre part, lui permettre d'apprécier les possibilités et les chances d'un recours (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, 2013, n. 1346 ss et les références citées; GEORG MÜLLER, *Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, 1995, art. 4 n. 113). Cependant, l'étendue de la motivation dépend également de l'objet de la décision, de la nature de l'affaire, des circonstances particulières du cas et de la complexité de la cause à juger (ATF 112 Ia 107 c. 2b). Il n'est

toutefois pas nécessaire que tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties soient expressément exposés et discutés. D'ailleurs, savoir si la motivation présente est convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Il suffit plutôt que les points importants en vue du jugement figurent dans la décision (ATF 136 I 229 c. 5.2; JAB 2012 p. 109 c. 2.3.3 - avec à chaque fois les références citées).

2.2 En l'espèce, la décision sur recours contestée apparaît de prime abord, il est vrai, succinctement motivée sur le point de savoir s'il existe une base légale susceptible de contraindre les parents intimés à organiser eux-mêmes les transports scolaires contre indemnisation. Pour autant, on ne saurait affirmer que cette question fondamentale "a été tranchée en une seule phrase, au demeurant très courte et sans aucune autre argumentation: «comme exposé précédemment, une obligation si étendue n'est pas licite»" (recours art. 3 p. 4). En effet, cette conclusion de l'INS est étayée, moyennant restitution du contenu et discussion des jurisprudences y relatives à l'appui, par un arrêt du Tribunal fédéral (TF) et plusieurs jugements du TA qui permettent de retracer le cheminement de la réflexion de l'instance inférieure. Par le biais de ces pratiques judiciaires ciblées, l'INS a exposé les éléments importants qui, selon elle, permettent d'aboutir au dispositif retenu dans sa décision attaquée. Il n'était nul besoin dès lors qu'elle discute au surplus de manière détaillée chacun des arguments soulevés par les parties, ni statue séparément sur chacune de leurs conclusions. La recourante a du reste été en mesure de saisir la justice et de restituer très exactement dans son recours le raisonnement suivi par l'autorité précédente (voir in fine son recours art. 4 à 9 p. 5 à 10), démontrant ainsi qu'elle en a saisi toutes les implications concrètes. Dans ce prolongement, il importe également peu que l'INS, de son propre aveu, se soit fourvoyée dans les distances de trajet mentionnées dans son prononcé sur recours contesté (voir sa prise de position du 17 août 2018 ch. 3 p. 2). En tout état de cause, la recourante reconnaît que "cette question n'est pas fondamentale" (recours art. 3 p. 4) et qu'elle n'a donc pu influencer sur l'issue de la procédure.

2.3 Il s'ensuit que la décision sur recours de l'INS satisfait aux conditions minimales posées par la jurisprudence en matière de motivation, de sorte que le droit d'être entendue de la recourante n'a pas été ici violé.

3. Sur le fond, est litigieux le point de savoir qui, de la recourante et/ou des parents intimés, doit assumer l'organisation des transports scolaires en cas de trajet excessif entre le lieu de résidence et le lieu de scolarisation des enfants.

3.1 L'art. 19 Cst. accorde le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. Cette disposition légale est en lien avec l'art. 62 al. 2 Cst., aux termes duquel les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. Dans la typologie des droits fondamentaux, le droit prévu à l'art. 19 Cst. est un droit social, qui peut être invoqué devant les Tribunaux. L'art. 29 al. 2 phr. 2 ConstC confère à tout enfant le droit à une formation scolaire gratuite qui corresponde à ses aptitudes. L'art. 13 al. 1 de la loi cantonale sur l'école obligatoire du 19 mars 1992 (LEO, RSB 432.210) prévoit que l'enseignement dispensé à l'école obligatoire publique est gratuit. Il découle également de la garantie minimale ancrée à l'art. 19 Cst. un droit à la prise en charge des frais de transport, lorsque le trajet scolaire ne peut en raison de sa longueur excessive, de son dénivelé ou de sa dangerosité être raisonnablement exigé de l'enfant (ATF 140 I 153 c. 2.3.3, 133 I 156 c. 3.1 avec autres références citées; voir aussi JAB 2018 p. 455 c. 4.1, 2014 p. 508 c. 5.1, 2013 p. 5 c. 3.2 s.; SÁNDOR HORVÁTH, *Der verfassungsmässige Anspruch auf einen zumutbaren Schulweg*, in ZBI 2007 p. 633 ss, 637).

3.2 Il est en priorité du ressort du législateur cantonal de déterminer sous quelles conditions les communes doivent organiser un service de transport ou prendre entièrement ou partiellement en charge les frais de transport (TF 2C_1063/2015 du 16 mars 2017, in ZBI 2017 p. 654 c. 4.2). Au surplus, un droit à l'indemnisation des coûts de transport découle directement de l'art. 19 Cst., pour autant que soient réunies les conditions

prévues à cet effet par la jurisprudence (voir JAB 2003 p. 197 c. 3d; SÁNDOR HORVÁTH, op. cit., p. 636 s.). Le législateur cantonal n'a pas décrit plus précisément les conditions auxquelles les communes doivent organiser un service de transport ou assumer entièrement ou partiellement les frais de transport (voir JAB 2008 p. 175 c. 3.1). L'art. 49a LEO règle uniquement les subventions que le canton alloue aux communes qui supportent des charges particulièrement lourdes pour le transport d'élèves. Cette réglementation n'accorde aucun droit aux particuliers (voir aussi art. 11 ss de l'ordonnance cantonale du 10 janvier 2013 sur l'école obligatoire [OEO, RSB 432.211.1]; rapport du Conseil exécutif concernant la loi sur l'école obligatoire, in Journal du Grand Conseil 2007, annexe 32, p. 3 et 24). Les communes disposent en tant qu'instances responsables de l'école publique d'un pouvoir d'appréciation très étendu pour mettre en œuvre l'obligation découlant de l'art. 19 Cst. de prévoir des trajets scolaires acceptables (JAB 2013 p. 5 c. 5.9). En fonction du nombre d'écoliers et d'écolières ainsi que des conditions locales et personnelles, l'organisation d'un bus scolaire, l'octroi d'un mandat à un service de taxis ou la mise en place d'un service de transports assuré contre indemnisation par les parents peuvent, à titre d'exemples, s'avérer adaptés en cas de trajet excessif (JAB 2018 p. 455 c. 4.2, 2009 p. 481 c. 3.2 s.; voir Sándor Horváth, op. cit., p. 662 s.; JAB 2018 p. 455 c. 4.2). La fréquentation d'une table de midi organisée par l'école et offrant une restauration appropriée ainsi qu'une surveillance des enfants est au surplus susceptible de représenter (pour les élèves des degrés inférieurs) une alternative à un trajet aller-retour durant la pause de midi en cas de longs déplacements jusqu'au foyer familial et donc de courtes pauses de midi à disposition à cet endroit. La participation à une telle table de midi doit être considérée comme exigible et exonère les instances scolaires responsables de l'obligation d'organiser (aussi) un transport à midi (TF 2C_433/2011 du 1^{er} juin 2012, in ZBI 2012 p. 546 c. 4.3; HERBERT PLOTKE, *Schweizerisches Schulrecht*, 2003, p. 233).

4.

4.1 L'instance inférieure a considéré qu'en l'absence d'une base légale, les parents intimés ne peuvent se voir imputer l'obligation d'assumer seuls, moyennant octroi d'une indemnité kilométrique, les transports scolaires de leurs enfants. Elle considère qu'une telle charge est génératrice d'une obligation de droit public, qui plus est ici "relativement conséquente", et que le principe de la réserve de la loi assume dans ce cas une fonction cruciale de protection des citoyens et des citoyennes. Selon l'INS, il incombe prioritairement aux communes, en leur qualité de responsables de l'école obligatoire, de faire en sorte que les trajets demeurent acceptables pour les élèves. Lorsque la capacité financière desdites communes est limitée, l'instance inférieure considère qu'il est envisageable de prévoir des solutions qui impliquent en partie les parents, pour autant toutefois que cela soit possible et exigible d'eux. L'INS a consécutivement admis les recours et renvoyé les dossiers à la recourante afin que cette autorité clarifie s'il est admissible de faire intervenir les intimés dans l'organisation des transports scolaires et décide ensuite de la mesure propre à garantir le caractère acceptable des trajets ici concernés.

4.2 L'obligation des parents de collaborer dans les questions scolaires découle de la responsabilité qui leur incombe de veiller à ce que leurs enfants remplissent leurs obligations scolaires - obligations scolaires qui constituent une condition préalable à l'obligation constitutionnelle de l'Etat de fournir un enseignement de base suffisant (art. 62 al. 2 Cst.; voir TF 2C_433/2011 du 1^{er} juin 2012, in ZBI 2012 p. 546 c. 4.3, avec les remarques de FRANZ KESSLER COENDET p. 558 s.; voir aussi art. 22 et 32 LEO). Cette obligation de collaboration ne se limite pas à l'environnement géographique immédiat et ce, même si le TA a plusieurs fois jugé qu'il était exigible des parents d'accompagner leurs enfants à proximité de leur domicile, par exemple jusqu'à un arrêt de bus ou à un lieu de collecte de transport scolaire (JAB 2014 p. 508 c. 5.4.1, 2013 p. 5 c. 4.5 avec références citées). En effet, c'est pour l'entier du trajet scolaire que les enfants sont principalement placés sous la responsabilité de leurs parents (TF 2C_433/2011 du 1^{er} juin 2012, in ZBI 2012 p. 546 c. 4.3; HERBERT PLOKE, op. cit., p. 26 s. et 632 s.). Si l'accompagnement des enfants est

sans autre exigible des parents dans les environs immédiats du foyer familial, un transport privé au-delà de ce périmètre ne l'est que si cela est possible pour les parents, que l'intérêt de la commune à n'organiser aucun déplacement scolaire l'emporte sur l'intérêt de ces derniers (respectivement donc, si ce transport est exigible de leur part) et que les coûts engendrés sont remboursés aux familles concernées (voir ATF 140 I 153 c. 2.3.3; TF 2C_414/2015 du 12 février 2016 c. 3.3). Selon la jurisprudence du TF, aucune base légale particulière n'est nécessaire à cet effet (TF 2C_433/2011 du 1^{er} juin 2012, in ZBI 2012 p. 546 c. 4.3). Les parents peuvent se voir imputer l'obligation d'assumer seuls, respectivement entièrement, la mise en œuvre du transport scolaire et leur accord à un tel transport ne représente pas un prérequis nécessaire (pour tout ce qui précède: JAB 2018 p. 455 c. 5.5 avec les autres références citées).

4.3 En dépit de ce qu'affirme l'instance inférieure, en cas de trajets scolaires excessifs (fait ici non contesté), les parents peuvent conséquemment se voir impliquer bien au-delà d'une simple participation à une solution de transport globale et, dès lors, être appelés à supporter l'unique responsabilité de ce transport. Faute d'une réglementation ad hoc en droit cantonal, les communes déterminent en effet très librement la manière dont elles entendent garantir le caractère acceptable des trajets scolaires (voir c. 3.2 supra). Comme relevé (c. 4.2 supra), la responsabilité échéant aux parents de pourvoir au respect de l'obligation de scolarité de leurs enfants suffit par ailleurs à fonder leur obligation cas échéant entière d'organiser ces déplacements. Certes, les autorités cantonales ont une tout autre position sur cette question. D'après leur notice concernant le lieu de scolarisation édictée en août 2015 par l'INS, Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (disponible sous le lien www.erz.be.ch), elles indemnisent les parents qui transportent eux-mêmes leurs enfants et posent comme préalable à ce dédommagement que les parents consentent audit transport (ch. 4.2 let. c). Dans sa dernière jurisprudence, le TA a toutefois affirmé sans ambages que cette directive n'a aucun point d'ancrage en droit cantonal et que l'aptitude des parents à organiser le transport scolaire n'a à être prise en compte qu'au moyen d'une pesée des intérêts en présence (JAB 2018 p. 455 c. 5.5 avec références citées). En d'autres termes, la mise en balance des intérêts en

jeu suffit à déterminer s'il est possible pour les parents, respectivement exigible de leur part, d'assumer les déplacements scolaires hors de leur environnement de vie immédiat. Contrairement à ce que défendent les intimés (réponse p. 6 et 7 ch. 31 à 38), cette pratique judiciaire respecte les garanties ancrées à l'art. 19 Cst., puisque les parents qui se voient imputer une telle obligation de transport doivent être indemnisés pour leurs frais (c. 3.1 supra). L'ATF 144 I 1 invoqué par les intimés (réponse p. 6 ch. 31 et observations finales p. 2 ch. 6) ne remet nullement en cause ces principes, mais aborde la question de la gratuité de l'enseignement de base sous l'angle des moyens nécessaires que ce dernier comprend (dans l'espèce concernée: prise en charge des dépenses pour les excursions et les camps dont la fréquentation est obligatoire; indemnisation des cours de langue et des services d'interprète s'ils tendent à offrir une formation suffisante).

4.4 Afin d'être compatible avec le contenu minimal de l'art. 19 Cst., la pesée des intérêts à opérer par l'autorité décisionnelle doit être complète et intégrer les circonstances du cas concret. Le règlement d'organisation de la recourante (art. 2 al. 3 phr. 2) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, qui prévoit qu'"En cas de trajet excessif, le syndicat décide en fonction des circonstances s'il indemnise les transports privés, s'il participe aux frais des transports publics, ou s'il organise un transport scolaire", doit ainsi être interprété dans ce sens que la première solution (indemnisation des transports privés) n'est concevable que moyennant une pesée globale des intérêts. A ce propos, il convient de tenir notamment compte du nombre et du lieu de domicile des élèves à véhiculer, des possibilités de transport des parents et de leur disposition à assumer ces déplacements, respectivement de celle de tiers privés, ainsi que de l'existence de véhicules appartenant à la commune ou d'entreprises locales de taxi ou de transport. La mise en place d'un bus scolaire ne peut en principe se justifier que si le nombre d'élèves à transporter est important - ce qui a été jugé (dans le canton de Schwyz) ne pas être le cas pour cinq écoliers seulement (JAB 2018 p. 455 c. 5.6 avec références citées). En l'espèce, l'état de fait pertinent ne ressort toutefois qu'en partie du dossier de la cause et/ou des allégués des parties. Certes, sur la base de ces éléments, il est possible de retracer l'évolution du nombre des enfants à transporter en raison d'un trajet excessif sur le territoire de la recourante. Le dossier renseigne aussi sur la configuration

des habitations ici en cause (distance et dénivelé jusqu'à l'école), la situation des familles qui y vivent et les coûts qu'occasionne à la commune le transport des élèves depuis/jusqu'à ces habitations reculées. Un état de fait clair et définitif ne ressort toutefois pas de la décision sur recours contestée. Qui plus est, l'INS a d'emblée exclu la solution d'un transport privé faute de base légale et, de ce fait, ne s'est pas penchée pleinement sur les circonstances des cas d'espèce concernés, ni n'a mis celles-ci en balance avec les buts poursuivis par la recourante. La pesée des intérêts en présence révèle donc des lacunes importantes. Il n'incombe cependant pas au TA de compléter l'état de fait et d'en connaître ensuite comme première (et unique) instance cantonale (voir à ce sujet: JAB 2005 p. 301 c. 5.4). Un renvoi à l'instance inférieure s'impose dès lors (voir art. 84 al. 1 LPJA).

5.

5.1 Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision sur recours attaquée annulée. Le dossier est renvoyé à l'INS afin que cette autorité examine (cas échéant après instruction complémentaire), dans le cadre des recours interjetés devant elle, si la solution choisie par la recourante (et l'Inspection scolaire), soit l'exigence d'un transport privé par les parents moyennant un dédommagement au kilomètre, est véritablement conforme à la situation concrète, après une pesée globale des intérêts en présence. C'est seulement si cet examen ne permet pas de retenir la solution choisie par la recourante (et l'Inspection scolaire) que l'INS devra décider si elle définit elle-même une autre solution ou, compte tenu de la marge de décision revenant aux communes, renvoie la cause à la recourante.

5.2 Les frais judiciaires pour la présente procédure de recours, fixés forfaitairement à Fr. 2'500.-, sont mis solidairement à la charge des intimés qui succombent, dès lors qu'ils concluent au rejet du recours (art. 106 et 108 al. 1 LPGA).

5.3 Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante (art. 104 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est admis et la décision attaquée est annulée. La cause est renvoyée à la Direction de l'Instruction publique du canton de Berne afin que celle-ci procède à une instruction complémentaire au sens des considérants et statue à nouveau sur les recours interjetés le 12 juin 2017 par les intimés.
2. Les frais de la procédure de recours devant le TA, fixés forfaitairement à Fr. 2'500.-, sont mis à la charge des intimés.
3. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - au mandataire de la recourante,
 - à la mandataire des intimés,
 - à la Direction de l'Instruction publique du canton de Berne.

Le juge:
e.r. C. Meyrat Neuhaus, juge

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).