2P.296/2000
[AZA 0/2]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

13 mars 2001

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger,
président, Hungerbühler et Yersin. Greffier: M. Langone.

_____
Statuant sur le recours de droit administratif et le recours
de droit public formés par
AX._____ et BX._____, représentés par Me Jacqueline Chédel, avocate à La Chaux-de-Fonds,

contre
le jugement rendu le 11 octobre 2000 par la Cour des affaires de langue française du Tribunal administratif du canton de Berne, dans la cause qui oppose les recourants à la Commune municipale de Court, représentée par Me François Frôté, avocat à Bienne, et au Préfet du district de Moutier,

(art. 19 Cst. ; frais de transport scolaire; frais de
déneigement; déni de justice formel)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Depuis 1994, les époux AX._____ et BX._____, qui ont quatre enfants, habitent un endroit isolé sis à 1260 m d'altitude sur le territoire de la commune de Court, au lieu-dit "M._____". Ils y exploitent une ferme et un restaurant, distants d'environ 7 km du village de Court, qui se trouve à une hauteur de 670 m.

Les époux X._____ sont chargés de participer au déneigement de la charrière (chemin) de M._____ qui mène à leur ferme. Pour ce faire, ils perçoivent de la commune de Court une indemnité de 1'500 fr. par année. Le 5 novembre 1996, ladite commune les a informé qu'elle avait décidé de réduire l'indemnité à 1'000 fr. par année. Au terme d'un long échange de correspondance entre les époux X._____ et la commune de Court, celle-ci a finalement annoncé, le 24 décembre 1997, qu'elle avait reconsidéré sa position et qu'elle continuerait à leur verser 1'500 fr. au titre d'indemnité de déneigement.

B.- Le 2 septembre 1998, AX._____ a requis le paiement d'une indemnité pour les frais de transport de son fils aîné devant se rendre à l'école primaire éloignée du lieu de domicile.

Par décision du 5 novembre 1998, le Conseil municipal de Court a rejeté cette requête, considérant que le dédommagement qui était versé pour le déneigement englobait les frais de déplacement à l'école.

Dans un acte de recours du 16 novembre 1998 rédigé en allemand, AX._____ et BX._____ ont contesté cette décision, en concluant au versement d'une indemnité de transport scolaire de 2'730 fr. par an. N'ayant pas utilisé la langue officielle du district, les intéressés ont été invités, le 17 novembre 1999, à déposer une traduction en français du recours, ce qu'ils ont fait en date du 24 novembre 1999. Dans cette dernière écriture, ils ont non seulement traduit leur recours, mais l'ont complété en indiquant notamment que certaines communes avoisinantes versaient aux particuliers des indemnités de déneigement plus élevées que la commune de Court.

Par décision du 2 mars 2000, le Préfet du district de Moutier a admis le recours, annulé la décision du 5 novembre 1998 et condamné la commune de Court à payer aux intéressés une somme de 1'064 fr. au titre de

frais de transport de leurs enfants à l'école, à compter de l'année scolaire 1998/1999. Il ne s'est pas prononcé sur la question des frais de déneigement, faute de conclusions y relatives.

C.- Le 3 avril 2000, AX._____ et BX._____ ont recouru contre cette décision du 2 mars 2000, en concluant à ce que la commune de Court soit condamnée à leur allouer, d'une part, une indemnité annuelle de 2'660 fr. pour le transport de leurs enfants à l'école à compter de l'année scolaire 1996/1997 et, d'autre part, une indemnité de 80 fr.
par heure pour le déneigement du chemin d'accès à la ferme qu'ils exploitent.

Par jugement du 11 octobre 2000, la Cour des affaires de langue française du Tribunal administratif du canton de Berne a partiellement admis le recours des époux X._____, dans la mesure où il était recevable. Pour ce qui concerne l'indemnité de transport des enfants à l'école, la décision du 2 mars 2000 a été modifiée en ce sens que la commune de Court doit verser aux intéressés un montant annuel de1'330 fr. dès l'année scolaire 1996/1997 et une indemnité de 1'729 fr. pour l'année scolaire 1999/2000.
La Cour cantonale a par contre déclaré irrecevable la conclusion du recours du 3 avril 2000 tendant au paiement d'une indemnité de déneigement de 80 fr. de l'heure, au motif que cette question sortait du cadre de l'objet du litige.

D.- Agissant simultanément par la voie du recours de droit administratif et par celle du recours de droit public, AX._____ et BX._____ demandent au Tribunal fédéral, notamment, d'annuler le jugement du 11 octobre 2000 du Tribunal administratif en tant qu'il refuse de statuer sur la question de l'indemnité de déneigement et de condamner la commune de Court à leur accorder une indemnisation de 80 fr. par heure pour le déneigement du chemin d'accès à la ferme qu'ils exploitent, à partir l'hiver 1996/1997. Pour le surplus, ils ne contestent pas le montant de l'indemnité qui leur a été octroyée au titre de frais de transport scolaire.

Le Préfet du district de Moutier et la commune municipale de Court concluent au rejet des recours, tandis que le Tribunal administratif propose de rejeter les recours en tant que recevables.

Considérant en droit :

1.- Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 126 I 207 consid. 1; 126 II 506 consid. 1). Lorsque, comme en l'espèce, les recourants agissent simultanément par la voie du recours de droit public et celle du recours de droit administratif dans une seule écriture - ce qui est admissible -, il convient en principe, selon la règle de la subsidiarité du recours de droit public énoncée à l'art. 84 al. 2 OJ, d'examiner en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 126 I 50 consid. 1 et les arrêts cités).
La question de savoir lequel de ces deux recours est recevable en l'espèce peut cependant rester indécise. En effet, les recourants se plaignent essentiellement d'une mauvaise application du droit cantonal de procédure et le Tribunal fédéral ne contrôle que sous l'angle restreint de l'arbitraire la manière dont le canton a interprété et appliqué le droit cantonal - autonome - de procédure, que ce soit en recours de droit administratif ou en recours de droit public (ATF 118 Ib 326 consid. 1b. Voir aussi ATF 118 Ia 8 consid. 1b; 120 Ib 215 consid. 4b).

2.- Les recourants reprochent au Tribunal administratif d'avoir interprété et appliqué de manière arbitraire (sur cette dernière notion: ATF 126 I 165 consid. 3a; 125 I 161 consid. 2a, 166 consid. 2a p. 168 et les arrêts cités) le droit de procédure cantonal et partant d'avoir commis un déni de justice formel en ayant refusé de se prononcer sur l'indemnité de déneigement. Selon eux, cette question ne sortait pas du cadre de l'objet du litige.

a) En procédure contentieuse, l'objet du litige ("Streitgegenstand") est défini par trois éléments: l'objet du recours ("Anfechtungsobjekt"), les conclusions du recours et, accessoirement, les motifs de celui-ci. La décision attaquée délimite l'objet du litige. En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est déjà prononcée ou aurait dû le faire. Par conséquent, le recourant qui attaque une décision ne peut en principe pas présenter de conclusions nouvelles ou plus amples devant l'instance de recours, c'est-à-dire des conclusions qu'il n'a pas

formulées dans les phases antérieures de la procédure et qui excèdent l'objet du litige (cf. arrêt du Tribunal fédéral 3 juin 1998, reproduit in RDAF 1999 1 254, consid. 4b/cc. Voir aussi Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 390 s.; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd., Zurich 1998, n. 403 ss, p. 149 s.). La loi cantonale bernoise du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administrative (ci-après: LPJA/BE) n'admet pas la recevabilité de conclusions qui sortent du cadre des
questions qui ont été examinées dans la procédure antérieure (Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Berne 1997, nos 4, 13 et 14 ad art. 25, 2 ad art. 51, n. 29 ad art. 65, n. 6 ad art. 72, n. 5 ad art. 81 LPJA/BE).

b) aa) En l'occurrence, AX._____ a présenté, le 2 septembre 1998, une requête tendant uniquement à l'allocation d'une indemnité de déplacement à l'école de son fils aîné. La question des frais de déblaiement de la neige n'a pas été évoquée. Par décision du 5 novembre 1998, le Conseil municipal de Court a rejeté cette requête. Dans un acte de recours rédigé en allemand, les intéressés ont contesté cette décision devant le Préfet du district de Moutier, sans toutefois demander un réexamen de l'indemnisation pour les frais de déneigement. Ce n'est que dans l'écriture rédigée en français à la demande dudit préfet que les recourants ont fait avec un tant soit peu de précision allusion à une indemnité de déneigement, en sus de l'indemnité de transport scolaire. Or, c'est sans arbitraire que le Tribunal cantonal a constaté que ces conclusions (implicites) - nouvelles - sortaient du cadre de l'objet du litige et étaient de toute manière manifestement tardives, partant inadmissibles, puisqu'elles n'avaient pas été formulées dans le délai de recours légal de 30 jours à compter de la notification de la décision attaquée (cf.
art. 81 LPJA/BE).

Se plaignant de formalisme excessif sur ce dernier point, les recourants soutiennent que le Préfet du district de Moutier aurait dû leur impartir d'office un délai supplémentaire non seulement pour fournir une traduction de l'acte de recours en allemand du 16 novembre 1998, mais aussi pour corriger celui-ci qui, selon eux, était peu clair et incomplet au sens de l'art. 33 LPJA/BE. Il en résulterait que leurs conclusions relatives aux frais de déneigement formulées dans l'écriture du 24 novembre 1999 - rédigée en langue française - devaient être considérées comme recevables. Or, eu égard à la requête initiale du 2 septembre 1998 qui ne visait incontestablement que l'indemnité de déplacement à l'école, il n'est pas arbitraire d'admettre que la motivation du mémoire de recours en allemand n'était pas en contradiction avec les conclusions de cette requête ni avec l'objet du recours, de telle sorte qu'il n'y avait pas de raisons suffisantes pour inviter les recourants à corriger, voire à compléter les conclusions de leur recours (Merkli/Aeschlimann/Herzog, op. cit. , n. 4 ad art. 33 LPJA/BE).

Selon les recourants, en n'établissant pas d'office les faits portant sur la question de l'indemnisation des frais de déblaiement de la neige, la Cour cantonale aurait violé la maxime inquisitoire prévue par l'art. 18 LPJA/BE. Mais un tel grief est mal fondé. Outre que quiconque revendique un droit est tenu de collaborer à la constatation des faits y relatifs (art. 20 al. 1 LPJA/BE), il est à noter que la maxime officielle ne vaut que dans le cadre de l'objet du litige tel qu'il a été défini par la partie elle-même (Merkli/Aeschlimann/Herzog, op. cit. , n. 2 ad art. 18 LPJA/BE).

bb) Reste à examiner si, comme le prétendent les recourants, les frais de déneigement et les frais de transport scolaire sont des questions si intimement liées et dépendantes qu'elles auraient dû être traitées ensemble.

Tout d'abord, les recourants ne peuvent rien déduire du principe de l'enseignement primaire gratuit consacré par l'art. 19 Cst. , qui a pour corollaire que les communes ont l'obligation d'assumer notamment les frais de déplacement des écoliers qui habitent à une trop grande distance de l'école (cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel Suisse, vol. II, Berne 2000, n. 1523 à 1525.
Voir aussi Marco Borghi, Commentaire de la Constitution fédérale, n. 60/61 ad art. 27 aCst.). En effet, ce principe n'implique pas que les communes doivent accorder - d'office - une telle indemnité, en l'absence même de toute demande en ce sens. Du moins les recourants ne l'ont pas démontré. Quoi qu'il en soit, il n'est pas établi que la prise en charge des frais de transport scolaire implique nécessairement que tous les frais engendrés plus ou moins directement par la scolarité obligatoire (y compris les éventuels frais de déneigement de la route)

doivent dans tous les cas être entièrement assumés par la collectivité publique.

Dès lors, les autorités concernées n'avaient pas l'obligation de statuer sur la question des frais de déneigement, en l'absence de toute requête allant dans ce sens. En outre, le Tribunal administratif pouvait, sans arbitraire, estimer que ces deux questions étaient indépendantes et se limiter donc à l'examen du seul point litigieux (frais de transport scolaire) qui avait été traité par les autorités inférieures. En effet, le déneigement du chemin en cause profite non seulement aux enfants qui fréquentent l'école, mais aussi aux recourants eux-mêmes qui doivent se rendre en plaine, ne serait-ce que pour s'approvisionner. Le déneigement du chemin sert également aux tiers qui doivent ou souhaiteraient accéder à la propriété des recourants. A cela s'ajoute qu'au terme d'un long échange de lettres avec les recourants au sujet des frais de déneigement, la commune de Court a finalement annoncé, le 24 décembre 1997, qu'elle ne réduirait pas l'indemnité de déneigement de 1'500 fr. versée jusque-là aux recourants. Or ceux-ci n'ont pas formellement contesté cet acte, ni exigé de la commune une décision formelle susceptible de recours. Ainsi, lorsque la commune de Court a été saisie d'une requête tendant au paiement des frais de transport
scolaire, elle pouvait de bonne foi partir de l'idée que la question des frais de déneigement était réglée et qu'il n'y avait pas lieu d'y revenir. Il en va de même des autorités de recours qui ont été saisies par la suite.

cc) Dans ces conditions, la décision attaquée n'apparaît pas insoutenable. Dans la mesure où le Tribunal administratif n'a pas commis de déni de justice formel en ne se prononçant pas, pour des raisons d'ordre procédural, sur la question de l'indemnité de déneigement, il n'y a pas lieu d'examiner les griefs formulés par les recourants au sujet du fond de l'affaire, c'est-à-dire le point de savoir si les recourants ont droit ou non à une modification de l'indemnité de déneigement du fait que leurs enfants doivent parcourir un long trajet utilisant la route en cause pour se rendre à l'école.

3.- Mal fondés, les présents recours doivent être rejetés en tant que recevables. Succombant, les recourants supporteront les frais judiciaires, solidairement entre eux (art. 156 al. 1 et 7 OJ). Ils verseront en outre une indemnité à titre de dépens à la Commune municipale de Court qui a procédé avec le concours d'un avocat. La règle générale, selon laquelle les collectivités publiques n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 2 2e phrase OJ), n'est pas applicable en particulier aux petites communes ne disposant pas d'un service juridique (ATF 125 I 182 consid. 7 p. 202; arrêt du Tribunal fédéral du 13 mai 1997, reproduit in ZBl 99/1998 p. 379 consid. 6 p. 385; Poudret, COJ, vol. V, Berne 1992, n. 3 ad art. 159).

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral,

1. Rejette les recours en tant que recevables.

2. Met à la charge des recourants, solidairement entre eux:
a) un émolument judiciaire de 2'000 fr.
b) une indemnité de 2'000 fr. à verser à la Commune municipale de Court à titre de dépens.

3. Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Préfet du district de Moutier et au Tribunal administratif du canton de Berne.

Lausanne, le 13 mars 2001 LGE/elo

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,