



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Sabrina Fellmann

2014-CE-95

Langues et cercles scolaires dans les zones mixtes du canton

I. Question

Récemment, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a décidé d'accorder une nouvelle dérogation autorisant un élève domicilié dans une commune francophone du district du Lac à être scolarisé dans un autre cercle scolaire que le sien, pour suivre sa scolarité primaire en allemand. Par cette décision, la DICS a passé outre un premier préavis négatif de l'inspectrice des écoles, ainsi que les préavis négatifs des communes concernées, des commissions scolaires, et de l'inspection scolaire de la partie alémanique.

La DICS justifie sa décision en raison de la jurisprudence fédérale, et par une pesée des intérêts publics et privés. Les instances ayant délivré les préavis négatifs justifient leurs décisions par des critères pédagogiques et d'intégration sociale, ainsi que par des raisons pratiques liées à l'organisation des cercles scolaires dans les communes.

Cette décision a suscité quelques réactions d'incompréhension, et les avis exprimés démontrent que les enjeux liés à ce dossier dépassent le cadre purement juridique. Parmi ces réactions, certaines soulèvent des questions pertinentes, auxquelles je souhaiterais que le Conseil d'Etat puisse répondre:

1. La DICS justifie sa décision par une pesée des intérêts publics et privés. Quels ont été les critères sur lesquels s'est basée la Direction concernée pour effectuer cette pesée des intérêts ?
2. La référence au cadre juridique est également évoquée par la DICS dans cette problématique. Au niveau constitutionnel et juridique, le canton de Fribourg favorise le principe de la territorialité linguistique, vu comme un consensus qui permet aux deux communautés linguistiques de vivre ensemble. La jurisprudence fédérale privilégie, quant à elle, la liberté de la langue en matière d'enseignement dans les zones mixtes, comme celle du district du Lac. Or:
 - > Si le Conseil d'Etat décide de suivre la jurisprudence fédérale, plus souple en la matière, est-il prêt à en assumer les implications concrètes – et notamment financières – pour répondre aux besoins qui auront été créés par ces décisions dans les zones mixtes telles que le district du Lac ?
 - > Un choix clair et assumé n'aurait-il pas le mérite d'éviter de concentrer, sur ce type de cas, des crispations inutiles entre les communautés linguistiques ?
3. Considérant que les compétences du canton et des communes peuvent empiéter les unes sur les autres, le système décisionnel ne devrait-il pas être éclairci ? Quel est le rôle de l'inspecteur scolaire ?

4. Les services de la DICS proposent des pistes aux communes concernées (cf. citations de La Liberté du 29 mars 2014), dont:
 - a) la création d'une école régionale de langue allemande dans la partie francophone du Haut-Lac ;
 - b) la fusion de cercles scolaires qui pourront dispenser l'enseignement dans les deux langues ;
 - c) la passation d'une convention intercommunale régissant la répartition équitable des élèves bénéficiant d'un changement de cercle scolaire et les compensations y relatives.
 - > Le Conseil d'Etat pense-t-il vraiment que ces pistes sont réalisables, et adaptées à la réalité du terrain ?
 - > Par ailleurs, si la DICS décide d'octroyer la possibilité de changer de cercle scolaire pour raison linguistique, et ce en se basant sur la jurisprudence fédérale et en passant outre l'autonomie communale en la matière, le Conseil d'Etat entend-t-il soutenir les communes concernées d'une quelconque manière dans la réalisation de l'une de ces pistes ?
5. Finalement, la DICS a accepté cette dérogation dans le district du Lac pour autant, semble-t-il, que les frais de scolarité des enfants concernés soient pris en charge par les parents et que ceux-ci s'arrangent pour les transports.
 - > Qu'en sera-t-il pour les familles qui souhaiteraient bénéficier de ce type de dérogation, mais qui n'auraient pas les moyens financiers de prendre en charge les frais de scolarité ? N'y-aura-t-il pas un problème d'inégalité de traitement ?
 - > Et ne risque-t-on pas de créer des problèmes organisationnels et écologiques, voire de sécurité en multipliant les déplacements privés ?

10 avril 2014

II. Réponse du Conseil d'Etat

La dérogation qui a donné lieu à cette question parlementaire est une décision de la DICS du 23 décembre 2013. Celle-ci a été rendue à la suite d'un recours de parents qui contestaient un refus de changement de cercle scolaire émis par l'inspectorat des écoles, refus qui était également soutenu par les communes concernées. Dans sa décision, la DICS a constaté que le refus de changement de cercle scolaire allait à l'encontre de la jurisprudence du Tribunal fédéral et que, dès lors, le maintien de ce refus n'était juridiquement pas soutenable. En effet, depuis 2001, les arrêts du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal cantonal dans ce domaine ont systématiquement soutenu le principe de la primauté du droit individuel de la langue sur celui de la territorialité des langues. La DICS était particulièrement bien placée pour être au courant de cette jurisprudence, puisque l'arrêt de 2001 du TF avait précisément cassé l'une de ses décisions dans un cas similaire, décision DICS qui avait pourtant été confirmée à l'époque par le Tribunal cantonal. Bien que les juges fédéraux ne se soient prononcés dans cet arrêt que sur un cas précis, les principes fixés par cette jurisprudence s'appliquent désormais de manière générale aux décisions relatives aux changements de cercle scolaire pour raison de langue.

L'année 2001 a donc marqué un tournant net dans la pratique des changements de cercle scolaire pour raison de langue, obligeant la DICS à modifier sa politique en la matière. Plusieurs des arguments avancés par l'inspectorat et les communes contre la décision du 23 décembre 2013 étaient ceux de la DICS jusqu'en 2001; ces arguments ont toutefois été

rejetés par le Tribunal fédéral. La DICS doit depuis lors tenir compte de la situation juridique actuelle et non pas de celle qui précédait, quand bien même plusieurs intervenants, dont certains sont cités dans l'article de La Liberté mentionné dans la question, semblent ne pas accepter, voire tout simplement ignorer, les considérants du Tribunal fédéral. C'est donc bien une décision de nature juridique que la DICS a prise, mais qui tient également compte de l'intérêt de l'élève à suivre l'enseignement dans sa langue maternelle. S'il devait y avoir un débat politique, celui-ci devrait être porté au bon niveau, à savoir celui d'un changement de législation.

1. *La DICS justifie sa décision par une pesée des intérêts publics et privés. Quels ont été les critères sur lesquels s'est basée la Direction concernée pour effectuer cette pesée des intérêts ?*

Dans sa décision, la DICS n'a fait qu'appliquer, en tant qu'autorité de recours, les considérants relativement stricts et contraignants de la jurisprudence fédérale en matière de changements de cercle scolaire pour raison de langue (article 9 al. 1 de la loi scolaire, LS, RSF 411.0.1). Ainsi, selon les juges fédéraux, *l'intérêt privé des parents à scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, en assumant tous les frais de leur choix, l'emporte sur l'intérêt public des communes à maintenir leur homogénéité linguistique et à faciliter leur planification scolaire* (arrêt non publié du Tribunal fédéral 2P.112/2001 du 2 novembre 2001, consid. 5). Lors de cette pesée d'intérêts, l'argument de l'intégration sociale n'est, face au droit constitutionnel invoqué par les parents, que d'ordre secondaire, même si l'on souhaite privilégier l'insertion de l'enfant dans son contexte social immédiat. Cette question doit toutefois rester à l'appréciation des premiers responsables de l'éducation de l'enfant (cf. l'article 31 al. 1 LS), à savoir les parents, lorsque ceux-ci demandent un changement de cercle scolaire pour raison de langue. Néanmoins, l'intérêt pédagogique peut, le cas échéant, motiver un refus de l'autorisation si l'élève a déjà entamé sa scolarité obligatoire dans l'autre langue.

2. *La référence au cadre juridique est également évoquée par la DICS dans cette problématique. Au niveau constitutionnel et juridique, le canton de Fribourg favorise le principe de la territorialité linguistique, vu comme un consensus qui permet au deux communautés linguistiques de vivre ensemble. La jurisprudence fédérale privilégie, quant à elle, la liberté de la langue en matière d'enseignement dans les zones mixtes, comme celle du district du Lac.*

En ce qui concerne le cadre juridique, il convient de rappeler que le principe de la territorialité constitue la règle dans le domaine de l'enseignement obligatoire. Ainsi, selon les articles 7 et 8 LS, les élèves fréquentent l'école du cercle scolaire de leur domicile où l'enseignement leur est dispensé dans la ou les langues officielles de la commune (en français, en allemand ou dans les deux langues). Toutefois, l'article 9 al. 1 LS permet de faire des exceptions pour des raisons de langue. Ainsi, notamment dans le district bilingue de la Sarine, entre 2004 et 2013 quelques 377 changements de cercle scolaire pour raison de langue ont été autorisés sur la base de cette clause de dérogation.

Dans le district du Lac, également bilingue, la problématique des changements de cercle scolaire pour raison de langue n'est pas aussi répandue (21 autorisations entre 2004 et 2013), mais s'est accentuée durant ces dernières années suite à l'augmentation démographique de la population de langue allemande dans cette région frontalière avec le canton de Berne. Au regard de la jurisprudence fédérale précitée, contraignante pour les autorités fribourgeoises en vertu de la primauté du droit fédéral et, par ailleurs, confirmée

à plusieurs reprises par le Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat constate qu'il n'y a aucun motif objectif, ni pertinent pour refuser ces demandes si les conditions jurisprudentielles sont réunies. Ceci est notamment le cas, lorsque les parents invoquant leur liberté de la langue, sont prêts à assumer les frais de leur choix et si le changement de cercle n'entraîne aucune difficulté d'organisation scolaire majeure (par exemple : ouverture ou fermeture d'une classe). Par contre, une application trop stricte du principe de la territorialité dans le district du Lac constituerait une inégalité de traitement avec les familles établies dans les communes de la Sarine, qui obtiendraient plus facilement une autorisation de changement de cercle scolaire pour leurs enfants.

- > *Or, si le Conseil d'Etat décide de suivre la jurisprudence fédérale, plus souple en la matière, est-t-il prêt à en assumer les implications concrètes – et notamment financières – pour répondre aux besoins qui auront été créés par ces décisions dans les zones mixtes telles que le district du Lac ?*

Hormis le fait que les autorités fribourgeoises sont tenues de respecter la jurisprudence fédérale, source de droit, il y a lieu de rappeler que les conséquences financières d'un changement de cercle scolaire pour motifs linguistiques sont régies par les articles 10 et 11 LS. Ainsi, *les communes du cercle scolaire d'accueil peuvent demander aux communes du cercle scolaire du domicile de l'élève une participation équitable aux frais afférents à la création et au fonctionnement de leur école, sauf à leur part aux frais scolaires communs. Les communes du cercle scolaire du domicile de l'élève décident de la gratuité.*

Cela signifie que les frais inhérents à un changement de cercle scolaire pour raison de langue peuvent être facturés aux parents, dans les limites du montant fixé dans le règlement scolaire local, y compris les frais du transport scolaire. Par conséquent, et dans la mesure où l'autorisation peut être refusée en cas d'ouverture d'une classe, le cercle scolaire d'accueil n'a, en principe, pas de frais supplémentaires à supporter.

Encore faut-il rappeler qu'il appartient à l'inspectorat scolaire de décider quel cercle scolaire doit accueillir l'élève (article 9 al. 3 LS). A défaut d'entente intercommunale (cf. ci-dessous), l'inspectorat veillera à une répartition équitable de ces élèves sur les différents cercles scolaires du district (voire de la ville de Fribourg), afin d'éviter une concentration trop importante sur une seule école ou commune.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat observe que la question des coûts est déjà réglée et ne voit pas la nécessité d'allouer des moyens financiers supplémentaires aux cercles scolaires accueillant les élèves en question. Par ailleurs, il n'existe aucune base légale permettant d'allouer une quelconque aide financière supplémentaire à ces communes.

- > *Un choix clair et assumé n'aurait-il pas le mérite d'éviter de concentrer, sur ce type de cas, des crispations inutiles entre les communautés linguistiques ?*

Si le principe de la territorialité doit être appliqué de manière conséquente aux territoires unilingues, il apparaît que le principe constitutionnel de la liberté de la langue impose une pratique plus souple dans les régions mixtes du canton. Au lieu d'imposer sans exception la langue d'enseignement aux minorités francophones ou alémaniques dans ces régions, l'application mesurée de l'article 9 al. 1 LS permet de tenir compte des déplacements naturels de ces populations le long de la frontière linguistique et contribue à préserver la

bonne entente et la paix entre les communautés linguistique, tel que l'article 6 de la Constitution fribourgeoise le préconise.

Il ne s'agit, pour le dire ici encore une fois, pas d'octroyer de manière systématique des dérogations, mais d'accorder, le cas échéant, des exceptions si les parents en font une demande justifiée au sens de la jurisprudence précitée (cf. ci-dessus).

Par ailleurs, l'on peut constater que, suite au changement de pratique intervenu depuis l'arrêt du TF de 2001, il n'y a pas eu de mouvement marqué des familles germanophones établies dans des communes francophones lacoises demandant un changement de cercle scolaire pour leurs enfants. Au contraire, nombre d'entre elles privilégient une scolarisation de leurs enfants en langue française afin de bénéficier des bienfaits du bilinguisme qui constitue, aujourd'hui, un atout majeur dans la vie personnelle et professionnelle, ainsi que pour leur éviter de trop longs déplacements. Le nombre faible de demandes (22 entre 2004 et 2013, soit en moyenne deux par année scolaire, pour l'ensemble des communes du district du Lac) en témoigne clairement.

3. *Considérant que les compétences du canton et des communes peuvent empiéter les unes sur les autres, le système décisionnel ne devrait-il pas être éclairci ? Quel est le rôle de l'inspecteur scolaire ?*

Le Conseil d'Etat estime que la procédure et les compétences en matière de changements de cercle scolaire pour raison de langue sont parfaitement claires et ne nécessitent aucune clarification. Selon l'article 9 LS, il appartient à l'inspecteur scolaire d'octroyer une autorisation de changement de cercle scolaire pour raison de langue et d'indiquer quel cercle scolaire doit accueillir l'élève. Celui-ci prend sa décision en application des dispositions légales et dans le respect de la jurisprudence, tout en prenant en considération l'intérêt privé des demandeurs et les intérêts des communes concernées, qui sont invitées, lors de chaque demande, à donner leur préavis (article 14 al. 2 RLS). Cela ne signifie toutefois pas que l'inspecteur doive dans tous les cas suivre l'avis des communes, si un changement de cercle scolaire est motivé par les principes constitutionnels en matière de droit des langues. Il refusera par contre les demandes motivées par des raisons de commodité personnelle ou encore celles qui visent exclusivement l'encouragement du bilinguisme.

4. *Les services de la DICS proposent des pistes aux communes concernées (cf. citations de La Liberté du 29 mars 2014), dont:*
- a) la création d'une école régionale de langue allemande dans la partie francophone du Haut-Lac ;*
 - b) la fusion de cercles scolaires qui pourront dispenser l'enseignement dans les deux langues ;*
 - c) la passation d'une convention intercommunale régissant la répartition équitable des élèves bénéficiant d'un changement de cercle scolaire et les compensations y relatives.*
- > *Le Conseil d'Etat pense-t-il vraiment que ces pistes sont réalisables, et adaptées à la réalité du terrain ?*

Ces différents scénarios paraissent au Conseil d'Etat absolument réalisables, du moment qu'il existe déjà une Ecole libre publique allemande à Courtepin (FOSC), qui pourrait, à

l'instar de l'Ecole libre publique de Fribourg (FOSF), devenir une école régionale de langue allemande pour le Haut-Lac francophone, pour autant qu'elle le souhaite.

En ce qui concerne la possibilité de fusion de cercles scolaires, variante privilégiée par le Conseil d'Etat, il convient de relever que des pourparlers entre les cercles de Misery-Courtion/Villarepos et Courtepin/Wallenried sont actuellement en cours. En cas d'aboutissement, ils auraient comme résultat la création d'un cercle scolaire bilingue avec des classes francophones et alémaniques à Courtepin.

Enfin, la convention relative à la fréquentation de l'Ecole libre publique alémanique de Fribourg (ELPF) est l'exemple convaincant d'une convention intercommunale des communes francophones du Grand-Fribourg en la matière, qui a fait ses preuves depuis plus de 10 ans et ce qui a permis de diminuer, voire de faire disparaître le contentieux en cette matière.

- > *Par ailleurs, si la DICS décide d'octroyer la possibilité de changer de cercle scolaire pour raison linguistique, et ce en se basant sur la jurisprudence fédérale et en passant outre l'autonomie communale en la matière, le Conseil d'Etat entend-t-il soutenir les communes concernées d'une quelconque manière dans la réalisation de l'une de ces pistes ?*

Si les communes sont, en principe, autonomes à déterminer leur(s) langue(s) officielle(s) (cf. le rapport N° 68 du 25 juin 2013 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 2034.081 d'André Ackermann – Soutien du canton aux communes bilingues) il y a lieu, toutefois, de préciser qu'en matière de changement de cercle scolaire pour des raisons de langue, il n'existe pas d'autonomie communale. Les communes n'ont évidemment aucune obligation de dispenser un enseignement dans une autre langue que la(les) langue(s) officielle(s) aux élèves domiciliés sur leur territoire. Par contre, elles ne peuvent pas s'opposer à l'autorisation d'un changement de cercle scolaire en invoquant l'autonomie communale, si l'inspecteur estime qu'une exception se justifie conformément aux indications données par la jurisprudence fédérale.

En ce qui concerne la concrétisation des pistes évoquées, il va de soi que la DICS soutiendra et accompagnera les communes concernées dans leurs projets de fusions et/ou de collaborations, par les conseils de ses Services ainsi que par sa participation aux frais scolaires communs (frais des traitements) si la répartition préconisée des élèves rendait nécessaire l'ouverture d'une classe.

- 5. *Finalement, la DICS a accepté cette dérogation dans le district du Lac pour autant, semble-t-il, que les frais de scolarité des enfants concernés soient pris en charge par les parents et que ceux-ci s'arrangent pour les transports.*
- > *Qu'en sera-t-il pour les familles qui souhaiteraient bénéficier de ce type de dérogation, mais qui n'auraient pas les moyens financiers de prendre en charge les frais de scolarité ? N'y-aura-t-il pas un problème d'inégalité de traitement ?*
- > *Et ne risque-t-on pas de créer des problèmes organisationnels et écologiques, voire de sécurité en multipliant les déplacements privés ?*

Il est indéniable que l'effet financier d'un changement de cercle scolaire peut être de nature à dissuader certaines familles à revenu modeste de demander une dérogation. On peut certes en être étonné, mais le TF a considéré qu'il ne fallait pas empêcher les parents de

scolariser leur enfant dans leur langue maternelle, s'ils pouvaient en assumer les frais, étant donné qu'ils ont légalement la faculté de l'envoyer dans une école privée ou de lui dispenser un enseignement à domicile (article 4 al. 1 LS) à leur charge. A cet égard, l'on peut relever qu'actuellement le montant perçu auprès des parents varie entre 1'000 et 5'000 francs par enfant et par année. Afin de réduire les disparités entre communes, de limiter ces participations et de prendre en compte les difficultés financières auxquelles peuvent être confrontées certaines familles, le Conseil d'Etat fixera dans le cadre de la nouvelle loi scolaire, d'entente avec les communes, les montants maximaux.

Enfin, les craintes concernant les problèmes organisationnels et écologiques, voire la sécurité des enfants doivent être relativisées par le nombre très faible d'autorisations octroyées (en moyenne 2 par année scolaire pour l'ensemble des communes du district du Lac). En parallèle, face au droit constitutionnel invoqué par les parents, la liberté de la langue l'emporte sur ces effets « collatéraux », inhérents à tout changement de cercle scolaire, et qui doivent, même s'ils paraissent indésirables, être tolérés dans un tel cas exceptionnel.

30 juin 2014