



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Flechtner Olivier / Schneuwly André

2019-CE-254

Application de l'art. 19 Cst. et de la Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) dans les centres d'asile

I. Question

Le 6 mai 2019, le Tribunal fédéral a rendu deux arrêts précisant que l'article 19 de la Constitution fédérale suisse (Cst.), qui établit le droit à l'instruction primaire, s'applique également aux personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile (2C_892/2018 et 2C_893/2018). Comme l'indique le Tribunal fédéral, cela s'applique en particulier au contenu des leçons. Une scolarisation spéciale temporaire peut être envisagée, afin de tenir compte de besoins ou de situations particulières ou de ne pas mettre en danger la scolarisation régulière ; toutefois, la condition préalable reste que la scolarisation régulière soit visée et que les exceptions soient définies sur la base de critères compréhensibles et déclarées en conséquence.

Le Tribunal fédéral ne fait ici aucune distinction selon la procédure dans laquelle les ayants droit sont impliqués et, en particulier, selon qu'il s'agit de personnes qui ont déjà reçu une décision positive, qui attendent encore la décision ou qui ont reçu une décision (négative).

Cela signifie que les mineurs admissibles au Centre fédéral d'asile de la Guglera (CFA) ont également droit à une scolarité complète conformément aux lois cantonales sur l'école. Ceci, à son tour, soulève des questions concrètes de praticabilité.

S'il est incontestable que les circonstances particulières du CFA de la Guglera font que la loi sur l'école ne peut pas être appliquée de la même manière que dans les cours ordinaires, il semble néanmoins essentiel aux soussignés que le canton de Fribourg puisse exposer de manière transparente les mesures qui peuvent être mises en œuvre dans la pratique, les lacunes existantes et celles qui sont dues à des facteurs qui ne peuvent pas être influencés.

Nous posons donc au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. La Direction de l'éducation, de la culture et du sport (DICS) partage-t-elle l'avis selon lequel les arrêts cités du Tribunal fédéral ont un effet tout aussi direct sur la mise en œuvre cantonale du Cst. que l'arrêt 2C_206/2016 (sur la question de la participation des parents aux frais de la scolarité obligatoire) ?
2. Quelles mesures la DICS a-t-elle prises pour mettre en œuvre les principes énoncés dans les arrêts ?
3. Combien de personnes ayant droit à la scolarité obligatoire se trouvent actuellement (décembre 2019 jusqu'à la réponse à la présente question) dans le CFA de la Guglera et dans les centres cantonaux d'asile ? Comment sont-ils répartis entre les groupes d'âge respectifs ? Combien de temps ces personnes restent-elles en moyenne dans les centres respectifs ?

4. Quelles sont les matières actuellement enseignées au CFA de la Guglera et lesquelles dans les centres cantonaux d'asile ? Depuis quand leur enseigne-t-on ? Combien d'heures par semaine les personnes qui ont droit aux prestations vont-elles à l'école ? Dans quelles langues enseigne-t-on ? Quelles sont les expériences à ce jour ?
5. Comment les enseignants sont-ils préparés aux circonstances particulières du CFA Guglera ou des centres cantonaux d'asile ? Les enseignants sont-ils particulièrement sensibilisés à la prise en charge des enfants et des jeunes traumatisés ? Quelle est la contribution du gouvernement fédéral à cet égard ? Quels sont les moyens mis à disposition par le canton à cet effet ?
6. Des mesures pédago-thérapeutiques sont-elles proposées aux enfants présentant des retards de développement avant leur entrée à l'école ? Qui enregistre ces enfants ? Le Service d'éducation de la petite enfance est-il impliqué ?
7. Par qui les enseignants sont-ils rémunérés ? Comment la DICS considère-t-elle la mise en œuvre de l'article 67 de la loi scolaire, selon lequel la commune d'implantation devrait payer 50 % des coûts salariaux ? Quelles sont les mesures qui existent pour libérer les communes de cette obligation ?
8. La DICS reçoit-elle les informations nécessaires en temps utile pour pouvoir organiser la formation des ayants droit ?
9. Quel soutien la DICS reçoit-elle du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) en ce qui concerne la mise en œuvre du mandat constitutionnel de l'article 19 de la Constitution fédérale ?

17 décembre 2019

II. Réponse du Conseil d'Etat

La loi sur l'asile (LAsi) modifiée est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019. Le canton de Fribourg fait partie de la région d'asile Suisse romande, qui constitue la plus importante des six régions définies.

Pour la région romande, le centre de la Confédération (CFA) avec tâches procédurales se situe à Boudry (NE). Les nouvelles procédures d'asile accélérées suivent un strict déroulement et sont cadencées dans le temps à travers toutes les étapes. Suivant le résultat de la procédure, ou en fonction du nombre de places disponibles dans le CFA avec tâches de procédures, le/la requérant-e est transféré-e dans un délai défini dans un CFA d'attente et de renvoi de la région, ou attribué à un canton.

Le CFA de la Guglera, à Giffers, est un centre d'attente et de renvoi qui sert à héberger les personnes qui ont déposé une demande d'asile au CFA de Boudry et qui sont en attente d'une décision ou qui doivent quitter la Suisse. Sa capacité est de 250 places, auxquelles s'ajoutent 50 places de réserve en cas de situation extraordinaire. Pour ces dernières, un accord préalable doit être demandé aux communes concernées. Durant la phase pilote, menée du 2 avril 2018 au 28 février 2019 dans les CFA de Boudry et de la Guglera, la capacité d'accueil du CFA de la Guglera était de 130 personnes. La durée totale de l'hébergement dans les CFA est au maximum de 140 jours.

Etant donné la durée du séjour dans les CFA, l'article 80 LAsi prévoit que la Confédération garantit, en collaboration avec les cantons concernés, qu'un enseignement de base soit fourni aux requérant-e-s d'asile en âge de scolarité obligatoire. Cette disposition ne change en rien les compétences en matière d'instruction publique : selon l'article 62 Constitution fédérale (Cst), l'instruction publique est du ressort des cantons. Par conséquent, l'organisation et les prestations en matière d'enseignement de base relèvent de la compétence du canton concerné.

Dans la convention pour l'exploitation du CFA de la Guglera signée le 6 juillet 2017 entre la Confédération, le canton de Fribourg, représenté par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), ainsi que les communes de Giffers et de Rechthalten, il est prévu que les enfants ne sont pas scolarisés dans les communes en raison de la courte durée de leur séjour dans le CFA. C'est pourquoi l'enseignement de base des enfants est organisé par la DICS dans les locaux du CFA de la Guglera. Du fait que les enfants proviennent du CFA de Boudry, où ils ont déjà bénéficié d'un enseignement de base, la scolarisation est faite en français.

1. *La Direction de l'éducation, de la culture et du sport (DICS) partage-t-elle l'avis selon lequel les arrêts cités du Tribunal fédéral ont un effet tout aussi direct sur la mise en œuvre cantonale du Cst. que l'arrêt 2C_206/2016 (sur la question de la participation des parents aux frais de la scolarité obligatoire) ?*

Oui, analogue à l'arrêt du Tribunal Fédéral 2C_206/2016 du 7 décembre 2017.

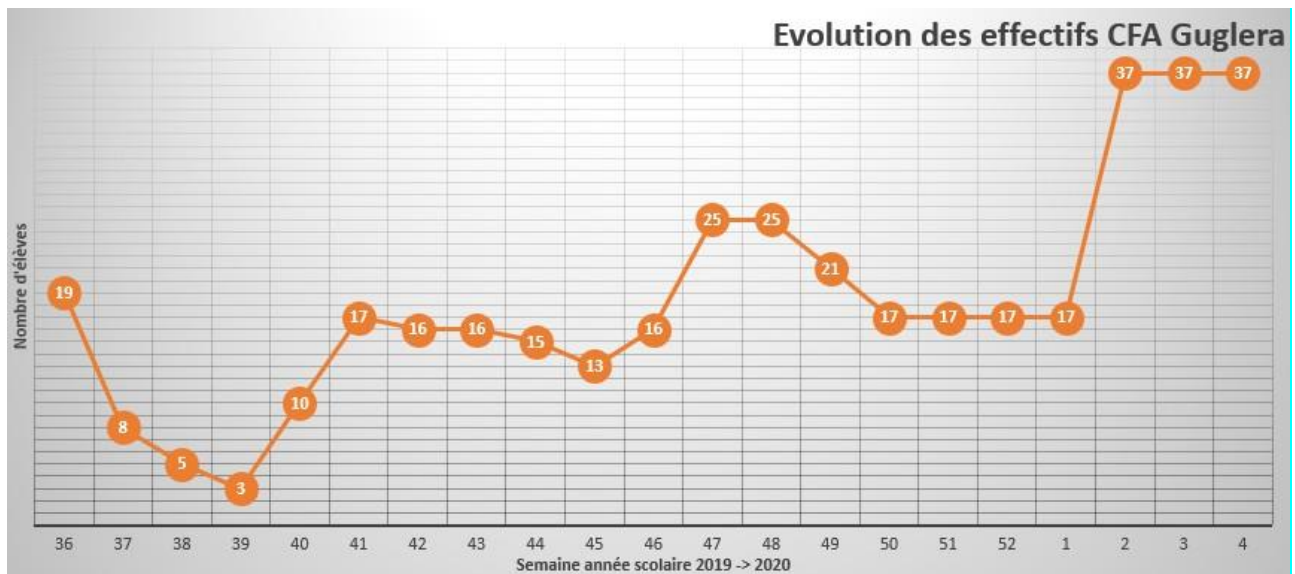
2. *Quelles mesures la DICS a-t-elle prises pour mettre en œuvre les principes énoncés dans les arrêts ?*

Les élèves en âge de scolarité obligatoire séjournant au CFA de la Guglera suivent des cours chaque matin du lundi au jeudi. Si durant l'année scolaire 2018/19 le nombre d'élèves ne dépassait pas 10 élèves et en début de cette année scolaire le groupe-classe était assez stable, le nombre est actuellement en augmentation, ce qui a nécessité d'ouvrir un deuxième groupe-classe.

3. *Combien de personnes ayant droit à la scolarité obligatoire se trouvent actuellement (décembre 2019 jusqu'à la réponse à la présente question) dans le CFA de la Guglera et dans les centres cantonaux d'asile ? Comment sont-ils répartis entre les groupes d'âge respectifs ? Combien de temps ces personnes restent-elles en moyenne dans les centres respectifs ?*

En date du 20 décembre 2019, il y avait 17 élèves au CFA de la Guglera. En fonction du nombre et des âges des élèves, l'enseignement est proposé en deux groupes (1H-3H et 4H-11H).

Plusieurs élèves sont arrivés durant les fêtes au CFA. A ce jour, 37 élèves sont en âge de scolarité obligatoire et répartis en deux groupe-classes.



Compte tenu de la restructuration du domaine de l'asile, de l'accélération des procédures, du projet de réinstallation mené par la Confédération et du nombre particulièrement bas des arrivées de nouvelles et nouveaux requérant-e-s d'asile dans le canton, le mandat de préscolarisation des enfants du domaine de l'asile a été transmis dès la rentrée scolaire 2019/2020 d'ORS à Caritas Suisse Département Fribourg, en charge du mandat Réfugié-e-s, dans un souci de rationaliser les prestations et de réunir les forces. Dorénavant, Caritas Suisse octroie la prestation de préscolarisation aux enfants en âge scolaire du domaine de l'asile et des réfugié-e-s. Les classes de préscolarisation se situent à la Maison de Formation et d'Intégration (MFI) à Matran. En décembre 2019, un enfant requérant d'asile y était préscolarisé, 7 enfants ayant obtenu le statut de réfugié-e-s dans le cadre de la procédure accélérée, ainsi que 18 enfants du programme de réinstallation. En janvier 2020, 6 enfants requérants d'asile, 4 enfants réfugiés dans le cadre de la procédure accélérée, ainsi que 18 enfants du programme de réinstallation y sont préscolarisés.

L'objectif de la préscolarisation est de préparer au mieux les enfants et les parents à intégrer le système scolaire fribourgeois. Pour les enfants du programme de réinstallation, les enfants sont répartis en trois groupes, en fonction de leur âge et de leur niveau. C'est un système souple qui se construit en fonction des enfants. Les enseignant-e-s adaptent les objectifs au fur et à mesure de la progression et des besoins des enfants.

Les enfants requérants d'asile sont préscolarisés durant une période de 3 à 6 mois, jusqu'au moment où les parents quittent le foyer de 1^{er} accueil pour aller vivre en appartement. Pour les enfants réfugiés, cette période s'étend de 5 à 6 mois. A la fin de la préscolarisation, les enseignant-e-s rédigent un bilan des apprentissages et le transmettent aux directions des écoles qui accueilleront les enfants. La suite du processus et de la prise en charge des familles varient beaucoup d'une commune à l'autre, allant d'un entretien d'accueil avec interprète et réflexion autour d'un projet pédagogique adapté aux besoins de l'élève à la simple inscription de l'enfant.

4. *Quelles sont les matières actuellement enseignées au CFA de la Guglera et lesquelles dans les centres cantonaux d'asile ? Depuis quand leur enseigne-t-on ? Combien d'heures par semaine les personnes qui ont droit aux prestations vont-elles à l'école ? Dans quelles langues enseigne-t-on ? Quelles sont les expériences à ce jour ?*

Au CFA de la Guglera, l'enseignement est organisé par module thématique. On y trouve principalement du français, des maths, du bricolage, du chant et des jeux. Les cours sont donnés depuis septembre 2018. L'hétérogénéité des âges, des langues, des parcours, des durées de séjours rend difficile un enseignement basé sur un programme suivi. L'enseignante doit être très flexible et adapte à chaque nouvelle arrivée et départ son programme et les activités proposées. Actuellement, 16 unités sont dispensées du lundi au jeudi matin en groupe-classes multi-âge.

Les matières enseignées aux enfants du domaine de l'asile et des réfugié-e-s préscolarisé-e-s à la MFI sont le français et les mathématiques en priorité. Les enfants font aussi du bricolage, ainsi que du chant, qui favorise l'apprentissage de la langue. Cette période de préscolarisation vise aussi à développer le vivre ensemble, le savoir être élève et parent d'élève en Suisse ainsi qu'à donner les outils nécessaires aux familles pour l'entrée dans le système scolaire fribourgeois. C'est également un cadre sécurisant, bienveillant, compréhensif et interculturel qui laisse l'enfant redevenir enfant (jouer, se faire des amis, découvrir) et le prépare à son intégration.

Actuellement à la MFI, pour les enfants requérants d'asile et les réfugié-e-s en procédure accélérée, il y a une enseignante à 50 %. Pour les enfants du programme de réinstallation, il y a deux enseignantes à 50 % chacune (40 % enseignement et 10 % de collaboration). Les enfants entre la 8H et la 11H ont environ 10 heures de cours par semaine, ceux entre la 5H et la 8H ont 7 heures par semaine et ceux entre la 1H et la 4H ont 4 heures réparties sur tous les jours de la semaine.

5. *Comment les enseignants sont-ils préparés aux circonstances particulières du CFA de la Guglera ou des centres cantonaux d'asile ? Les enseignants sont-ils particulièrement sensibilisés à la prise en charge des enfants et des jeunes traumatisés ? Quelle est la contribution du gouvernement fédéral à cet égard ? Quels sont les moyens mis à disposition par le canton à cet effet ?*

L'enseignante en place dès 2018 au CFA de la Guglera a une grande expérience de la migration de par son parcours professionnel et a suivi de nombreuses formations à ce sujet. Sa collègue récemment engagée a également de l'expérience avec les enfants issus de la migration. D'autre part, elles sont accompagnées par la collaboratrice pour la scolarisation des enfants migrants auprès du SEnOF et échangent régulièrement avec elle et aussi avec l'inspectrice en charge du dossier. Comme l'ensemble des enseignant-e-s du canton qui dispensent des cours de FLS (français langue seconde) dans les cercles scolaires, elle peut suivre des cours de formation continue proposés par la HEP.

Les enseignantes de la MFI ont une grande expérience de la migration de par leur parcours professionnel. Par ailleurs, elles ont suivi auparavant de nombreuses formations spécifiques dans le domaine de la migration, de l'interculturalité et de l'apprentissage du français langue seconde, ainsi que plus récemment une formation en traumatologie mise en place par l'ORS.

6. *Des mesures péda-go-thérapeutiques sont-elles proposées aux enfants présentant des retards de développement avant leur entrée à l'école ? Qui enregistre ces enfants ? Le Service d'éducation de la petite enfance est-il impliqué ?*

Les besoins spécifiques des élèves observés par les enseignant-e-s durant la période de préscolari-sation sont communiqués par le biais des bilans à la direction des écoles concernées. Les demandes ne peuvent être adressées directement au Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) durant la préscolarisation. Pour une situation concernant un élève plus jeune, il a été possible de collaborer avec le Service éducatif itinérant (SEI). Les démarches ont été entreprises avec la famille.

7. *Par qui les enseignants sont-ils rémunérés ? Comment la DICS considère-t-elle la mise en œuvre de l'article 67 de la loi scolaire, selon lequel la commune d'implantation devrait payer 50 % des coûts salariaux ? Quelles sont les mesures qui existent pour libérer les communes de cette obligation ?*

Les enseignantes au CFA sont rémunérées à 100 % par le canton. La recette des montants versés par la Confédération vient en récupération de traitement au service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), donc hors procédure pot commun (pot commun = répartition Etat-communes : 50 %-50 %).

La Confédération accorde au canton, à titre d'indemnisation partielle une contribution semestrielle s'élevant à 44 391 francs qui revêt la forme d'un forfait par classe d'un maximum de 14 enfants en âge de scolarité obligatoire qui séjournent au centre de la Confédération de Giffers.

Le nombre de classes donnant droit au forfait semestriel se calcule comme suit : nombre d'enfants en âge de scolarité obligatoire au jour de référence, divisé par 14, puis arrondi au nombre entier supérieur. Le jour de référence du début du premier semestre est le 15 avril; celui du début du second semestre, le 15 octobre.

8. *La DICS reçoit-elle les informations nécessaires en temps utile pour pouvoir organiser la formation des ayants droit ?*

Le SEnOF rencontre deux fois par année le directeur du CFA de la Guglera en présence du responsable pour la Suisse romande de l'asile pour le SEM et de la cheffe de service adjointe du SASoc (Service de l'action sociale). Lors de ces séances, des modes de fonctionnement et de communication ont été mis en place.

L'arrivée d'élèves en âge de scolarisation est de ce fait directement communiquée aux enseignantes afin d'organiser l'accueil de ces élèves dans le groupe et de leur préparer une place de travail au sein de la classe.

9. *Quel soutien la DICS reçoit-elle du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) en ce qui concerne la mise en œuvre du mandat constitutionnel de l'article 19 de la Constitution fédérale ?*

La DICS reçoit un soutien financier mentionné sous le point 7.

11 février 2020