



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-176

### Répartition des élèves en Ville de Fribourg : autonomie communale à géométrie variable ?

---

Auteurs :	Zurich Simon / Vuilleumier Julien
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	18.07.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	19.07.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	19.09.2023

---

#### I. Question

La nouvelle répartition des élèves entre les écoles de l'Auge et de la Neuveville en Ville de Fribourg suscite une certaine incompréhension. Elle va changer le quotidien des parents et des enfants concernés. Cette décision semble fondée sur l'article 50 de la loi cantonale sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) qui établit ce qui suit :

*<sup>1</sup>Un établissement scolaire est constitué d'un minimum de huit classes localisées dans un ou plusieurs bâtiments, formant, à l'intérieur d'un cercle scolaire, une école primaire ou une école du cycle d'orientation complète et durable.*

*<sup>2</sup>L'établissement est placé sous l'autorité d'un directeur ou d'une directrice.*

L'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire nuance néanmoins cette rigueur, puisqu'il permet aux communes d'ouvrir ou de maintenir des classes malgré des effectifs insuffisants avec l'accord de la Direction cantonale concernée.

Le sous-cercle du Bourg et de la Neuveville comptera 67 élèves pour la 1H et la 2H, ce qui ne donne droit qu'à trois classes selon la loi scolaire. À partir de 68 élèves, soit un élève de plus, on passe à quatre classes. Autrement dit, pour un élève manquant, on change des élèves – qui ont entre 4 et 6 ans – de quartier et on met en place un transport scolaire.

Selon les réponses données par le Conseil communal de la Ville de Fribourg, ce dernier aurait été disposé à prendre à sa charge les frais liés à l'ouverture d'une classe supplémentaire, mais l'autorisation nécessaire en vertu de l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire a été refusée par la DFAC.

Sur cette base, nous posons les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Pour quelles raisons le Conseil d'Etat a-t-il refusé une autorisation selon l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire à la commune ?

2. Dans la mesure où la commune serait d'accord d'assumer l'entier des coûts supplémentaires conformément à l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire, le Conseil d'Etat estime-t-il que sa décision est conforme au principe de l'autonomie communale ?
3. Pour un élève de différence, une solution de regroupement induisant des frais de transports supplémentaires et éventuellement d'adaptation des accueils extrascolaires est privilégiée sur l'ouverture d'une classe supplémentaire. Quelle est la différence de coûts entre les deux options ? Par qui ces coûts sont-ils supportés ?
4. De manière générale, quels sont les critères sur lesquels la Direction compétente se fonde pour accorder ou non une dérogation sur la base de l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire ? A quelle fréquence une telle dérogation est-elle accordée et quelles sont les différences avec le cas présent ?
5. Comment, quand et par qui les parents et élèves concernés ont-ils été informés ? Comment le Conseil des parents du sous-cercle a-t-il été intégré à cette décision ?

## II. Réponse du Conseil d'Etat

La loi sur la scolarité obligatoire (LS) précise qu'un certain nombre de classes est requis pour constituer un établissement scolaire (art. 50, al. 1). Or, au 15 mai 2022, l'école de la Neuveville n'avait plus la taille suffisante pour cela. La décision a donc été prise de fusionner les écoles du Bourg et de la Neuveville. Afin de laisser à tout le monde le temps d'intégrer ce changement, aucun déplacement d'élèves n'est intervenu durant l'année scolaire 2022/23. Une répartition plus équilibrée sur les deux sites est toutefois nécessaire. Elle est mise en application dès la rentrée scolaire du mois d'août 2023. Cette pratique a lieu dans de nombreux établissements scolaires du canton de Fribourg et n'est pas spécifique aux écoles susmentionnées.

Les réponses aux questions des députés sont les suivantes.

1. *Pour quelles raisons le Conseil d'Etat a-t-il refusé une autorisation selon l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire à la commune ?*

L'autorisation a été refusée car l'art. 27 al. 3 LS ne peut en aucun cas servir à contourner la loi scolaire qui définit qu'un établissement doit comprendre 8 classes au minimum pour rester autonome. Autrement dit, une commune ne peut pas financer une classe supplémentaire dans le but de maintenir un établissement à huit classes, les huit classes étant déterminées en fonction des effectifs légaux fixés par les art. 44 et 45 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire – RLS. Une classe surnuméraire n'est pas non plus autorisée si elle a pour but de ne pas déplacer des élèves au sein d'un cercle scolaire, contournant ainsi la notion de cercle scolaire et empêchant une répartition équilibrée des effectifs entre les classes.

2. *Dans la mesure où la commune serait d'accord d'assumer l'entier des coûts supplémentaires conformément à l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire, le Conseil d'Etat estime-t-il que sa décision est conforme au principe de l'autonomie communale ?*

La réponse à la question 1 vaut en premier lieu pour répondre à cette question. On peut cependant ajouter que l'art. 27 al. 3 LS exige l'accord de la DFAC et que dès lors l'autonomie communale est limitée à cet accord. Une procédure a été instaurée en matière d'octroi d'une classe surnuméraire impliquant un certain nombre de critères et une collaboration entre les communes et l'Etat. La commune dépose sa demande auprès de la DFAC qui examine si les critères sont remplis et prend connaissance du préavis du Service concerné et de la Commission des effectifs scolaires avant de rendre sa décision. Enfin, le feu vert pour engager une enseignante ou un enseignant pour une classe

surnuméraire n'est donné qu'après l'approbation du budget total des effectifs de classes par le Conseil d'Etat. En résumé, les communes, par l'Association des communes fribourgeoises, et l'Etat se sont engagés mutuellement en faveur de cette procédure.

3. *Pour un élève de différence, une solution de regroupement induisant des frais de transports supplémentaires et éventuellement d'adaptation des accueils extrascolaires est privilégiée sur l'ouverture d'une classe supplémentaire. Quelle est la différence de coûts entre les deux options ? Par qui ces coûts sont-ils supportés ?*

Comme expliqué en introduction, la fusion des deux écoles du Bourg et de la Neuveville a été réalisée car les effectifs de l'école de la Neuveville n'étaient plus assez élevés pour maintenir une école autonome au sens de la loi scolaire ; les prévisions montraient des effectifs durablement insuffisants. Dans ce cadre, il a été décidé que les élèves seraient répartis sur les deux sites scolaires. Plusieurs motifs pédagogiques ont prévalu à cette modalité, en plus d'une répartition équilibrée des effectifs dans les classes que ce soit en termes de nombre ou en termes de profils d'élèves.

Le coût des transports scolaires et l'organisation des accueils extrascolaires sont à la charge des communes. A relever qu'une classe surnuméraire a un coût bien plus élevé que le chiffre avancé par la Ville de Fribourg quant aux transports scolaires et aux accueils extrascolaires.

4. *De manière générale, quels sont les critères sur lesquels la Direction compétente se fonde pour accorder ou non une dérogation sur la base de l'article 27 alinéa 3 de la loi scolaire ? A quelle fréquence une telle dérogation est-elle accordée et quelles sont les différences avec le cas présent ?*

C'est essentiellement la Ville de Fribourg qui bénéficie de classes surnuméraires, accordées historiquement en raison d'effectifs élevés et d'une population d'élèves très hétérogène. Aujourd'hui, une autorisation n'est accordée qu'aux conditions définies et communiquées à l'Association des communes fribourgeoises en ce début d'année, à savoir une disponibilité suffisante en personnel enseignant diplômé pour les classes dites numéraires, la conduite d'une classe surnuméraire par un ou une enseignant-e diplômé-e, le non-contournement de la loi scolaire en termes de nombre minimum de classes calculé selon les effectifs légaux et de déplacements d'élèves au sein d'un cercle scolaire.

5. *Comment, quand et par qui les parents et élèves concernés ont-ils été informés ? Comment le Conseil des parents du sous-cercle a-t-il été intégré à cette décision ?*

Un premier courrier postal a été envoyé aux parents le 23 mai 2022 annonçant la fusion des deux établissements Bourg-Neuveville, précisant que cette fusion n'entraînera pas de déplacements d'élèves pour l'année scolaire 2022/23.

Puis, le 3 mai 2023, un courrier postal a été envoyé par l'école afin d'informer les parents du cadre de la loi scolaire et des répercussions que celle-ci pouvait avoir pour la rentrée 2023/24, en lien avec les effectifs projetés au 15 mai 2023.

Le 25 mai 2023, un deuxième courrier postal a été envoyé afin d'informer les parents de la variante retenue.

Ce dispositif de communication a été fait en collaboration avec l'inspecteur scolaire.

Entre le mercredi 31 mai, le jeudi 1<sup>er</sup> juin et le lundi 5 juin 2023, la directrice de l'école est passée dans chacune des classes pour annoncer aux élèves quelle serait leur future classe ainsi que leur futur-e enseignante ou enseignant. Elle leur a remis en mains propres un courrier officialisant ce qui leur avait été expliqué. Elle a finalement répondu aux différentes questions des élèves et s'est annoncée disponible pour revenir discuter ultérieurement d'éventuelles autres problématiques.

Une séance d'informations réunissant la direction d'établissement, l'inspecteur scolaire et la Ville de Fribourg a également eu lieu le 21 juin 2023. Enfin, une FAQ était disponible sur le site internet de l'école.

Concernant les réflexions touchant à l'organisation des classes, elles ont eu lieu avec l'inspecteur scolaire, la Conseillère communale en charge des écoles de la Ville et son Service des écoles. Selon l'art. 31 LS, le conseil des parents doit être consulté. Il n'a aucun pouvoir décisionnel, il revêt uniquement la qualité d'organe consultatif. Or, une séance s'est tenue le 8 mai 2023 avec le conseil des parents de l'établissement Bourg-Neuveville.