



Message N° 41

18 décembre 2012

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de révision totale de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS). Le présent projet de loi fixe les buts et les finalités de l'école obligatoire, ainsi que son fonctionnement et son financement.

Ce message commence par une présentation globale du projet visant à mettre en évidence aussi bien les enjeux que la cohérence générale qui se dégage de l'ensemble des dispositions. Le point suivant aborde plus en détail les grands axes qui charpentent le projet de loi, le but étant de permettre au lecteur et à la lectrice de mesurer les changements intervenus par rapport à la loi actuelle, datant de 1985. Les commentaires des articles viendront compléter ces informations et clore la présentation de la nouvelle loi sur la scolarité obligatoire. Le message s'achève sur les incidences financières et en personnel de la loi.

Il a été tenu compte dans toute la mesure du possible des règles du langage épïcène. Toutefois, pour ne pas alourdir et complexifier le texte, les fonctions ne sont parfois mentionnées que dans un seul genre; elles s'entendent cependant bien au féminin comme au masculin.

Ce message est dès lors structuré de la manière suivante:

1. Mise en contexte et présentation des enjeux	2
2. Les grands axes de la loi	3
2.1. Finalités et objectifs de l'école obligatoire	3
2.1.1. Principes	3
2.1.2. Une place pour chacun et chacune à l'école	4
2.1.3. Qualité du climat scolaire: vivre et travailler ensemble	5
2.2. Une clarification des droits et des obligations des partenaires de l'école	6
2.2.1. Parents	6
2.2.2. Elèves	7
2.2.3. Enseignants et enseignantes	7
2.3. La réorganisation des structures de pilotage: meilleure gouvernance et développement de la qualité	8
2.3.1. Le responsable d'établissement primaire	8
2.3.2. Un pas important vers le désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes	9
2.3.3. Vers une redéfinition des cercles scolaires	9
3. Consultation	10
4. Commentaires des articles	11
5. Les conséquences financières et en personnel	44
5.1. Coûts supplémentaires au sens de l'article 23 LFE	45
5.2. Modifications du financement des charges liées à la scolarité obligatoire	46
5.3. Evolution globale des frais communs du canton et des communes avant et après l'entrée en vigueur de la loi	47
6. Les effets sur le développement durable	49
7. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet	49

1. Mise en contexte et présentation des enjeux

Le présent projet de loi sur la scolarité obligatoire est l'aboutissement d'une décennie de travail caractérisé par le souci constant d'associer tous les partenaires de l'école. La volonté commune de promouvoir une école de qualité a permis au projet de bénéficier de l'apport de commentaires et de suggestions constructifs tout au long du déroulement des travaux. Le résultat final est le fruit de cet effort continu de collaboration et de concertation. Il fixe un cadre revisité à l'école destiné à lui donner les conditions et les moyens de s'adapter et de se développer en permanence.

La révision de la loi scolaire a été officiellement engagée le 7 novembre 2003 lors du débat parlementaire faisant suite au postulat déposé le 25 mars 2003 par les députées Christine Bulliard et Yvonne Stempfel, demandant d'envisager l'opportunité d'entreprendre une révision complète de la loi. Les députés se sont unanimement prononcés en faveur de la proposition dans la mesure où elle permettrait à l'institution de s'adapter aux changements de la société.

Si l'acceptation du postulat Bulliard et Stempfel a donné l'impulsion formelle au projet, la décision du Grand Conseil est venue renforcer une conviction déjà bien présente quant à la nécessité d'entreprendre des travaux de révision. Le constat de certaines désuétudes de la législation scolaire avait déjà été fait au début des années 2000 et des rencontres sur le terrain avaient été organisées afin de procéder à une évaluation des besoins. Les travaux préliminaires se sont attelés à revoir avec les responsables de l'école toutes les dispositions contenues dans le règlement d'exécution de la loi. Cet exercice a permis de constater un décalage de plus en plus important entre la réalité des pratiques et les bases légales censées leur donner fondement et légitimité. La suite du processus a constitué à faire en sorte que la loi reflète l'évolution des pratiques en élargissant la portée de certains dispositifs ou en instituant de nouveaux. L'actualisation de la loi a été réalisée dans un souci constant de l'intégrer à une réflexion d'ensemble; elle a aussi tenu compte des travaux d'harmonisation intervenus au plan suisse, qui ont retardé la rédaction du projet. Un soin particulier a été voué à la cohérence du texte législatif afin qu'il ne se transforme pas en un corps sans structure ni lien pertinent entre les éléments qui le constituent. Plus qu'un toilettage, cette révision s'apparente davantage à une refonte complète de la loi. Ainsi, l'ensemble des dispositions a été repensé en profondeur et restructuré pour qu'il s'en dégage clairement les buts et les finalités de l'école amenés à la guider dans l'accomplissement de sa mission.

Le projet a été conçu comme une loi-cadre laissant au règlement d'exécution les dispositions d'application et de détail. La loi fixe les lignes directrices de l'école en évitant de régler de manière trop contraignante des dispositifs qui pourraient devenir dépassés en quelques années à peine. Cette flexibilité est un avantage certain pour la régulation du système éducatif qui peut bénéficier de la marge de manœuvre nécessaire à permettre des évolutions, des ajustements ou des réorientations. Le nouveau cadre législatif évite de figer l'école, lui donnant les conditions et les instruments lui permettant de se développer en permanence. Le système éducatif a ainsi les moyens de répondre aux défis que l'école est amenée à rencontrer dans une société en mutation. Au-delà de la capacité à réagir et à s'adapter à son environnement extérieur, l'école dispose d'un espace de liberté appréciable en faveur de l'innovation.

La loi confère au système scolaire les instruments nécessaires à un pilotage renforcé, davantage axé sur le développement, le contrôle et le perfectionnement permanents de la qualité de l'école et de l'enseignement. La mise en place d'un responsable d'établissement à la tête de tous les établissements primaires constitue la mesure principale prise en ce sens. À l'image du directeur au cycle d'orientation dont il reçoit toutes les attributions, le responsable d'établissement est chargé d'instituer une gestion professionnelle de l'établissement. Il doit également veiller à la qualité de l'enseignement par une planification stratégique tant au niveau pédagogique qu'au niveau de la conduite du personnel enseignant dont il devient le supérieur hiérarchique. Le degré primaire est appelé à fonctionner sur la base d'une approche pédagogique harmonisée entre les classes et les différents cycles, ceci afin de construire un projet de formation cohérent sur l'ensemble de l'école primaire et de rendre le suivi des élèves plus aisé. Le responsable d'établissement a la tâche de former avec l'équipe enseignante une communauté d'apprentissage unie autour de leur mission commune.

Doter les établissements primaires d'une autorité locale répond également à un besoin des partenaires de l'école de disposer d'un interlocuteur officiel. Intermédiaire précieux entre la classe, l'établissement et le système éducatif dans son ensemble, le responsable d'établissement est amené à devenir un maillon clé de la gouvernance du système. Il permettra en effet d'améliorer la communication et la coordination entre les différents niveaux de pilotage que sont l'inspecteur, les services de l'enseignement et la Direction. Désormais reliée à tous les établissements, la Direction pourra bénéficier d'une vision d'ensemble plus précise du système éducatif fribourgeois et verra, par là même, sa tâche de contrôle et

de pilotage de la qualité des établissements facilitée. Grâce à la généralisation des responsables d'établissement, elle sera en mesure d'améliorer l'efficacité et l'équité de l'enseignement dans tout le canton.

Cette évolution n'est pas propre au canton de Fribourg, nombre de cantons se sont également engagés dans des travaux de renforcement des structures de pilotage et de développement de la qualité des établissements et du système scolaire en général. Ces transformations s'inscrivent dans un contexte national d'harmonisation de la scolarité obligatoire. La définition à l'échelle du pays de standards nationaux de formation ainsi que l'harmonisation des contenus de l'enseignement au niveau des régions linguistiques constituent un cadre de référence commun déterminant les exigences essentielles qui devront être atteintes par tous les élèves. L'évaluation régulière de l'atteinte de ces objectifs fondamentaux doit contribuer à établir des diagnostics fiables de la performance globale des systèmes éducatifs, leur permettant, en fonction des résultats, de tirer les conclusions qui s'imposent et d'opérer les ajustements nécessaires.

Les cantons se sont ainsi dotés d'instruments de régulation et d'aide au pilotage destinés à assurer un meilleur suivi des pratiques au niveau cantonal. La loi scolaire fribourgeoise introduit la possibilité pour le canton de mettre en place un système informatique unique et centralisé de gestion de l'environnement administratif des écoles (projet HAE, décret du 20.03.2012). Il constituera une base de données réunissant toutes les informations de gestion des établissements scolaires. Il fournira des statistiques actualisées en permanence permettant aux responsables de l'école d'analyser l'état général du système, sa performance, ses lacunes et ses besoins. Outil de suivi, de planification et de monitoring du système éducatif, il constituera une ressource précieuse sur laquelle fonder, mettre en œuvre et évaluer les politiques éducatives.

Si la loi entend donner au système scolaire la configuration qui permettra à l'école d'évoluer en relation constante et réciproque avec la société, toutes les restructurations, aussi utiles et efficaces soient-elles, ne suffisent pas à elles seules, à réunir les conditions nécessaires au développement harmonieux de l'école. L'institution scolaire ne peut accomplir adéquatement sa mission sans le soutien et la collaboration active de tous les partenaires de l'école. La loi tient à rappeler cet enjeu fondamental: parents, corps enseignant, cadres scolaires, services de logopédie, psychologie et psychomotricité et autorités communales forment un tout dont chacune des parties est essentielle à l'équilibre du cadre éducatif entourant les élèves. Les dispositions ayant trait aux différents partenaires de l'école ont été repensées en vue de fixer un cadre de coresponsabilité définissant plus précisément le rôle et les responsabilités tenus par chacun et chacune au sein de l'école. La loi leur demande explicitement de se conformer au principe de réciprocité entre droits et devoirs, le but étant

de favoriser la confiance, le respect mutuel et la reconnaissance des rôles et des compétences de chacun et chacune. Une collaboration harmonieuse contribue également à l'indispensable qualité du climat scolaire, favorisant en effet le déploiement au sein de l'établissement d'un environnement sécurisant, facilitateur d'apprentissage et d'épanouissement personnel et collectif.

La loi institutionnalise une collaboration renforcée entre l'école et les parents à travers la création d'un conseil des parents. Organe obligatoire à chaque établissement scolaire, il se veut un lieu d'échange où les parents seront désormais systématiquement consultés sur un certain nombre de questions touchant à la vie et à l'organisation de l'établissement. Les parents acquièrent ainsi la place qui est la leur au sein de l'école, devenant de fait ses partenaires principaux dans la formation et l'éducation des élèves. L'établissement d'une relation de confiance entend aboutir à une juste et nécessaire complémentarité éducative. L'engagement demandé aux parents vient ainsi parfaire la cohésion indispensable autour de l'élève, lui offrant un cadre de valeurs et de règles communes dans lequel il peut faire l'expérience de son autonomie. L'école pourra ainsi se consacrer avec plus de sérénité à sa mission principale de transmission des connaissances et des compétences qui permettront aux élèves de trouver leur place dans la société et la vie professionnelle.

Il convient encore de noter que certaines thématiques n'ont pas encore abouti à des décisions politiques ou sont en voie de l'être. Ainsi en est-il de l'enseignement spécialisé et des services de logopédie, psychologie et psychomotricité. Dans l'attente de l'entrée en vigueur du concept sur la pédagogie spécialisée, la loi se contente de reprendre, en les modifiant légèrement, les dispositions de la loi scolaire de 1985.

2. Les grands axes de la loi

Cette partie s'arrête plus en détail sur les grands axes constituant le cadre dans lequel évoluera l'école. Y sont exposées également les principales propositions et modifications introduites par la nouvelle loi.

2.1. Finalités et objectifs de l'école obligatoire

2.1.1. Principes

La loi scolaire s'ouvre sur les finalités et les buts de l'école (art. 2 et 3) dans lesquels sont énoncés les principes fondamentaux amenés à guider la mission de l'école fribourgeoise.

Les buts de l'école (art. 3) s'inscrivent dans les perspectives tracées par la Déclaration de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) du 30 janvier 2003 relative aux finalités et objectifs

de l'école publique. Loin de marquer une rupture avec les pratiques antérieures, la formulation se veut mieux adaptée aux conceptions actuellement en vigueur. Depuis un certain nombre d'années, les objectifs d'apprentissages se déclinent en termes d'acquisition de connaissances et de compétences. La notion de compétence fait référence à la capacité d'agir et de mettre en relation des savoirs dans le but de résoudre des situations complexes. Ainsi, les connaissances et les compétences composent la formation qui permettra à l'élève de penser et de comprendre la complexité du monde ainsi que d'affronter les situations qu'il pourra être amené à rencontrer dans sa vie tant personnelle que professionnelle. L'école a la tâche d'accompagner chaque élève dans l'apprentissage de son autonomie afin qu'il devienne progressivement capable de poursuivre sa formation par lui-même tout au long de sa vie.

«L'école assume une mission globale et générale de formation et de socialisation qui comprend des tâches d'enseignement et d'éducation. Elle seconde les parents dans leur responsabilité éducative» (art. 2 Finalités de l'école). Le mandat d'éducation confié à l'école doit être principalement entendu dans son acception citoyenne. Avec la famille, l'école constitue le lieu privilégié du vivre ensemble et implique inévitablement l'apprentissage du respect des règles de vie en communauté. L'école d'aujourd'hui, s'il est vrai qu'elle se voit plus qu'auparavant confrontée à des difficultés éducatives, y voit une opportunité de transmettre les valeurs fondatrices de nos sociétés démocratiques. Ainsi, les tâches d'éducation s'articulent autour de la compréhension du bien-fondé des règles collectives notamment en engageant les élèves dans leur élaboration. La transmission de compétences sociales vise à développer le sens des responsabilités envers soi-même, autrui, la société, l'environnement et les générations futures.

La scolarité obligatoire pose les fondations qui permettront aux élèves de construire leur avenir. L'école doit dès lors s'assurer de mener chaque élève au terme des onze années du programme et faire en sorte qu'il ou elle accède aux filières de formation post-obligatoires, garantissant ainsi à chacun et chacune les meilleures chances d'intégration dans la vie professionnelle.

L'apprentissage des langues constitue sans nul doute un élément essentiel parmi les objectifs de l'école obligatoire. A ce propos, tant la Constitution cantonale que les programmes gouvernementaux de 2007–2011 et 2012–2016, et sur le plan national la CDIP et HarmoS, prévoient le renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques en favorisant les échanges et l'apprentissage des langues. Pour concrétiser ces intentions et engagements, un concept cantonal des langues a été présenté en septembre 2010 au Grand Conseil, lequel en a pris acte. La loi permet ainsi la mise en œuvre des dispositifs particuliers prévus dans le concept. Quatre propositions concernent un renforcement des

mesures et orientations actuelles (amélioration des apprentissages au sein de la discipline même, échanges linguistiques, 12^e année linguistique, prise en compte des langues de la migration), cinq autres proposent des innovations dans l'éveil précoce aux langues, l'introduction de l'anglais en 5P, le recours au portfolio des langues, la conduite de séquences d'enseignement dans la langue partenaire et l'instauration de classes bilingues, d'abord au cycle d'orientation. Ces dispositifs, dont les modalités et conditions sont fixées par la Direction, peuvent être rendus obligatoires pour les élèves lorsqu'ils sont instaurés dans un établissement scolaire, à l'exception des classes bilingues dont la fréquentation repose sur une base volontaire.

2.1.2. Une place pour chacun et chacune à l'école

Les mesures de soutien

L'école a le devoir d'accueillir tous les élèves et de tout mettre en œuvre pour que chacun et chacune puisse suivre et acquérir l'entier de la formation obligatoire. Les mesures de soutien (art. 35) traduisent le travail important effectué ces dernières années par l'école en vue de s'adapter aux élèves présentant des besoins scolaires particuliers. Conformément au principe d'éducabilité, qui postule que chacun et chacune est en mesure d'apprendre si les conditions d'apprentissage lui sont favorables, l'école met en place les aménagements nécessaires permettant à l'élève de suivre l'enseignement auquel il a droit.

Les années passées ont vu les dispositifs se diversifier pour s'adapter à des besoins éducatifs variés. La mise en place de mesures de soutien peut concerner des élèves présentant des difficultés d'apprentissage, d'adaptation ou de comportement, des élèves allophones, à haut potentiel intellectuel ou en situation de handicap. Récemment, un concept a été élaboré en vue de permettre aux élèves sportifs ou artistes de talent de concilier l'accomplissement de leur scolarité avec la pratique de leur discipline. En fonction des besoins, différents aménagements, individuels ou collectifs existent.

La disposition introduisant les mesures de soutien se limite à fixer un cadre, laissant au Conseil d'Etat la description plus précise de chacun des dispositifs au sein du règlement d'exécution. Un tel procédé offre une souplesse d'action appréciable pour s'adapter rapidement et efficacement à la diversité des situations que l'école peut être amenée à rencontrer dans un contexte caractérisé par une hétérogénéité sociale croissante. L'école se voit ainsi mieux outillée pour garantir à chacun et chacune une place de qualité.

Une organisation en types de classes et perméabilité à l'école du cycle d'orientation

Le maintien d'une organisation en types de classes (classes à exigences de base, classes générales, classes pré-gymnasiales) à l'école du cycle d'orientation s'inscrit dans la volonté de créer un environnement favorable aux apprentissages, dans le respect des capacités de chacun et chacune. Une organisation en types de classes offre un encadrement et des démarches pédagogiques permettant de s'adapter aux besoins de formation des élèves. L'élève peut ainsi consolider et enrichir ses apprentissages au rythme qui lui correspond. Le choix en faveur de cette forme d'organisation de l'enseignement ne poursuit d'autre objectif que celui d'assurer à chacun et chacune les meilleures chances de vivre une scolarité réussie et épanouie.

L'attribution d'un type de classe n'a aucunement un caractère définitif. Au contraire, l'organisation en types de classes présente l'avantage de permettre une observation et un suivi attentifs de la progression de l'élève. Ainsi, dès lors que l'évolution des acquis scolaires le justifie, l'élève bénéficie de l'accompagnement nécessaire à son passage dans un autre type de classe. En outre, la loi introduit formellement le concept de perméabilité entre les types de classes (art. 9 al. 4). Si autrefois les types de classes évoluaient dans des univers séparés, les établissements scolaires ont désormais la possibilité d'aménager des groupes d'enseignement fréquentés par des élèves provenant de tout type de classe (par exemple l'économie familiale, les activités créatrices ou l'éducation physique, etc.). Cette disposition peut également permettre à certains élèves de suivre une discipline dans un autre type de classe. Dès lors, l'association de la perméabilité à une organisation en types de classes permet d'offrir des conditions d'apprentissages respectueuses des rythmes de chacun et chacune tout en tenant compte de la diversité des aptitudes au sein même d'un type de classe. Il reviendra au Conseil d'Etat de fixer la réglementation de détail.

Cet encadrement vise à conduire chaque élève au maximum de ses potentialités, quelles que soient ses aptitudes et ses dispositions. L'élève présentant des difficultés d'apprentissages bénéficie des soutiens nécessaires à sa progression tandis que l'élève ayant des facilités peut jouir d'un environnement stimulant et motivant. A l'écoute des besoins de l'élève, l'école l'accompagne et l'oriente sur le chemin qui lui permettra d'atteindre et de réussir sa formation ultérieure.

2.1.3. Qualité du climat scolaire: vivre et travailler ensemble

La loi introduit la notion de qualité du climat scolaire (art. 4). A l'instar de la disposition sur les mesures de soutien, ce nouvel article entend englober une série de dispositifs ayant vocation à fournir un soutien et un accompagnement aux

établissements scolaires en vue du maintien ou du retour à un climat positif et serein.

Un climat scolaire positif renvoie à la qualité de vie au sein de l'établissement, caractérisée par des relations interpersonnelles harmonieuses et un sentiment de sécurité et de confiance ainsi que d'appartenance et d'adhésion aux normes et valeurs collectives. Les élèves sont particulièrement sensibles au climat d'école. La façon dont ils le vivent a une influence démontrée sur leurs comportements, leur adaptation et le bon déroulement de leurs apprentissages. Le climat scolaire affecte également le moral et la motivation du corps enseignant, déteignant inévitablement sur la qualité de l'enseignement. L'efficacité d'un établissement se mesure en grande partie à la qualité de son climat. Il reflète également le niveau d'incivilités et de stress vécu.

L'établissement doit pouvoir offrir aux élèves et aux adultes un milieu sécurisant et bénéfique afin que chacun et chacune puisse se dédier à la pratique de son métier d'élève ou d'enseignant. Pour l'y aider, il peut compter sur un ensemble de dispositifs spécialisés dans différents champs d'intervention, favorisant tous l'écoute et le dialogue:

- > La médiation et le travail social en milieu scolaire sont actifs dans les domaines du conseil, de la prise en charge et de l'accompagnement des élèves présentant des difficultés sociales. Le médiateur et le travailleur social écoutent et conseillent également les parents et le corps enseignant qui les sollicitent. Ils peuvent enfin intervenir dans des situations de conflits interpersonnels. Agissant en qualité de tiers, ils accompagnent les protagonistes dans un processus coopératif de résolution des conflits.
- > Les établissements peuvent bénéficier de différentes mesures de soutien (sur site ou hors site), notamment lors de graves difficultés de comportement (mesures de suivi des élèves en difficultés de comportement, SED).
- > Le corps enseignant peut recevoir un soutien individualisé lorsque ses membres en ressentent le besoin afin de prévenir une situation d'épuisement professionnel.

Les dispositifs décrits ci-dessus ne constituent pas une description exhaustive. Il revient à la Direction, qui les met en œuvre, d'en définir les modalités et les conditions. Cette dernière soutient la diversité des approches entre les parties linguistiques. En effet, pour être efficace, une intervention de proximité doit être capable de saisir et de s'adapter aux particularités et sensibilités locales.

Il est important de rappeler que le climat scolaire se construit et s'entretient en premier lieu au niveau de l'établissement et de la classe. Il engage la participation de tous: élèves, corps enseignant, direction, etc. Le climat scolaire est d'autant plus important qu'il est soumis à pression dans une époque où l'école s'adapte à la diversité et décloisonne les pratiques

pédagogiques. Ces éléments, s'ils contribuent à la qualité de l'école, constituent néanmoins un défi pour le vivre ensemble. Le partage d'un espace de vie commune, la coopération et le travail en groupe ne sont pas chose aisée et ne vont pas sans conflits et difficultés. La capacité d'interagir avec autrui et d'établir une communication basée sur des échanges constructifs sont des compétences qui s'apprennent et se développent. Il s'agit d'un apprentissage qui commence dès le plus jeune âge, lorsque l'enfant se socialise au contexte scolaire pour se poursuivre tout au long de la scolarité. Aujourd'hui plus que jamais, l'école joue un rôle capital dans une époque où les compétences sociales sont hautement valorisées par le monde professionnel.

Un climat scolaire positif ne peut se passer d'un cadre et de limites clairs. L'élaboration conjointe avec les élèves d'une charte d'établissement ou de vie en classe tend à se généraliser dans tous les établissements. La pratique vise l'apprentissage du bien-fondé des règles collectives, ainsi qu'une meilleure appropriation et adhésion à ces dernières, dès lors qu'elles sont perçues comme légitimes et équitables. En respectant les règles, les élèves apprennent également à se respecter les uns les autres, instaurant un climat de confiance et de respect mutuel contribuant à faire de l'école un lieu facilitateur d'intégration, d'épanouissement personnel et collectif où chacun et chacune peut progresser aussi bien physiquement, intellectuellement, affectivement que spirituellement.

L'école n'assume bien évidemment pas ces responsabilités éducatives de manière isolée et unilatérale, bien au contraire, l'institution scolaire construit son action avec ses partenaires. La loi entend rappeler la responsabilité que chacun d'entre eux porte dans l'accomplissement de la mission de l'école. Elle tient en effet à souligner l'enjeu fondamental que représente la collaboration entre tous les partenaires de l'école. Elèves, parents, corps enseignant, cadres scolaires, services de logopédie, psychologie et psychomotricité ou autorités communales forment un tout dont chacune des parties est indispensable au développement harmonieux de l'école. Retrancher la participation active et constructive d'un seul élément, comporte le risque de mettre en péril l'ensemble du cadre éducatif. La loi élargit ainsi les règles et les principes du vivre et travailler ensemble au-delà du cadre strict de la classe et de l'établissement, pour s'appliquer à tous les partenaires de l'école.

2.2. Une clarification des droits et des obligations des partenaires de l'école

La loi fixe un cadre de coresponsabilité définissant le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs de l'école (chapitres 3, 4, 5, 6 dédiés respectivement aux parents, aux élèves, aux enseignants et enseignantes et aux autorités scolaires). Une claire description des droits et des devoirs de chacun et chacune permet aux élèves, aux parents et au corps ensei-

gnant ainsi qu'aux autorités scolaires, de trouver une place à part entière au sein de l'école. Elle vise à instaurer un climat de respect mutuel et de reconnaissance des rôles et des compétences de chacun et chacune. Cette démarche concrétise un principe énoncé dans les finalités de l'école (art. 2 al. 2), à savoir le principe de réciprocité entre droits et devoirs qui doit devenir la maxime guidant les pratiques et les comportements.

2.2.1. Parents

La collaboration entre l'école et les parents (art. 30)

L'école et les parents ont ceci en commun qu'ils sont régulièrement montrés du doigt lors de débordements en tout genre impliquant des jeunes. S'ils sont bien souvent les cibles toutes trouvées à des problèmes en réalité complexes et nécessitant une remise en question à l'échelle de la société, la loi entend néanmoins favoriser le déploiement d'une action préventive, là où il est possible d'intervenir, à savoir au niveau de la construction entre l'école et la famille d'une collaboration basée sur la confiance et le respect mutuel. Dans ce sens, la loi entend promouvoir l'échange et la participation plus active des parents à la vie et à l'organisation de l'école.

L'article 30 sur la collaboration entre l'école et les parents a été entièrement repensé dans le but de favoriser une collaboration plus étroite et plus féconde entre les deux partenaires. L'école est ainsi tenue d'informer régulièrement les parents sur le parcours scolaire de leur enfant ainsi que sur le déroulement de la scolarité et la vie de l'établissement. Dans le même esprit de réciprocité entre droits et devoirs, l'école est en mesure d'attendre de la part des parents qu'ils collaborent de façon appropriée et se conforment aux attentes de l'école. Il est attendu des parents qu'ils informent les membres du corps enseignant de tout événement important susceptible d'influencer la situation scolaire de leur enfant, qu'ils justifient les absences de leur enfant et qu'ils respectent et soutiennent les actions et consignes du corps enseignant. Une collaboration réussie vise à atteindre une saine complémentarité des actions éducatives donnant à l'enfant un ensemble de repères cohérents qui lui permettront de progresser et d'acquérir son autonomie.

Le conseil des parents (art. 31)

Si les parents sont les premiers responsables de l'éducation, de l'entretien et de la protection de leur enfant, ces derniers n'ont paradoxalement exercé qu'un rôle relativement mineur dans le domaine scolaire. La loi entend remédier à cela en instituant un «conseil des parents». Ce nouvel organe se veut un espace de parole et de proposition réunissant une majorité de parents d'élèves et les principaux responsables de l'école (responsable d'établissement ou directeur, représentants du corps enseignant et des autorités communales).

Il permet aux parents d'être informés et consultés dans les domaines de la vie scolaire où la collaboration école-parent peut favoriser une meilleure prise en charge de l'enfant et contribuer à améliorer ses conditions d'apprentissage.

Il est attendu de chaque établissement primaire et du cycle d'orientation qu'un conseil des parents soit mis sur pied. Les questions discutées au sein du conseil des parents portent sur les aspects de l'organisation de la journée de l'élève (horaire, transport, accueil extrascolaire par exemple) qui appellent une planification concertée, en vue de tenir compte à la fois de l'organisation familiale, mais également des besoins et des rythmes de l'enfant. En dehors de ces questions, chaque conseil des parents est libre de développer ses propres thématiques et projets (manifestations scolaires, camps, sécurité routière, infrastructures, fournitures scolaires, etc.).

Le conseil des parents institutionnalise une collaboration qui s'étend au-delà de l'échange individuel d'informations. En tant que détenteurs de l'autorité parentale et premiers responsables du bien-être de leur enfant, il paraît naturel que les parents puissent intervenir dans l'organisation de l'établissement. S'ils ne détiennent pas à proprement dit de compétences décisionnelles, leur avis est entendu et pris en considération et leur expérience de parents valorisée et exploitée.

2.2.2. Elèves

Le chapitre traitant des élèves s'ouvre sur les droits élémentaires de ces derniers (art. 33). Ainsi, l'alinéa 1 rappelle le droit fondamental de tout enfant en âge de scolarité obligatoire de recevoir un enseignement qui correspond à son âge et à ses capacités. Celui-ci ne doit pas dépendre de critères discriminatoires tels que le genre, l'origine sociale ou ethnique, la langue, les aptitudes ou le handicap. Le droit à l'enseignement comprend par conséquent le droit d'être aidé et soutenu par des mesures appropriées (mesures de soutien art. 35).

Il importe cependant de rappeler ici que les droits ne sont pas absolus et peuvent être restreints lorsqu'ils entrent en conflit avec l'intérêt de la communauté ou se heurtent à un manque de ressources. Si le maximum sera entrepris pour que l'enfant puisse acquérir la formation de base, il s'agira toutefois, dans certains cas, d'accepter qu'un enfant puisse avoir atteint ses propres limites et ne puisse suivre un enseignement dans une classe qui outrepasserait ses capacités en dépit de toutes les mesures mises en œuvre. De telles décisions participent du bien-être de l'enfant qui pourra évoluer plus sereinement dans un environnement mieux adapté à ses besoins pédagogiques et rythmes d'apprentissage et aura également de meilleures chances de succès.

Conformément à la Convention internationale des droits de l'enfant, à laquelle la Suisse a adhéré en 2006, la loi confère à l'élève la possibilité de donner son avis sur les décisions

scolaires importantes le concernant (art. 33 al. 4). L'élève, à l'instar des parents et du corps enseignant, doit pouvoir, eu égard à son âge et à sa maturité, exprimer ce qu'il pense être le mieux pour lui et se déterminer sur des questions qui touchent à son avenir. La possibilité d'être acteur à part entière de sa scolarité contribue également à son apprentissage de l'autonomie et du sens des responsabilités.

La loi n'omet pas de rappeler les obligations qui incombent aux élèves (art. 34). Les élèves ont le devoir de fréquenter l'école et de participer à l'ensemble des cours et des activités scolaires. Ils doivent suivre les instructions du corps enseignant, se conformer aux règles de l'établissement et faire preuve de respect.

Lorsqu'une sanction est prononcée, celle-ci doit poursuivre un but éducatif (art. 39 al. 2). La sanction fait partie intégrante de l'apprentissage du vivre et travailler ensemble. Elle est en effet un moyen de faire respecter les règles collectives nécessaires à tout cadre de vie et de travail. Elle intervient pour signaler à l'élève qu'il est allé trop loin. La sanction a également pour objectif que l'élève modifie son comportement. Pour cela, la sanction doit être pensée de manière à responsabiliser l'élève vis-à-vis de ses actes afin qu'il en comprenne pleinement la gravité. L'exclusion temporaire, qui est la sanction disciplinaire la plus grave (art. 39 al. 3), ne constitue nullement une dispense de la scolarité obligatoire. Si l'élève est momentanément éloigné de la classe, il n'est en aucun cas renvoyé chez lui ou livré à lui-même. Ce temps est consacré à la réintégration de l'élève concerné. Certaines situations peuvent nécessiter un temps plus long ainsi qu'un effort plus important pour que la classe ou l'établissement retrouve sa sérénité et sa cohésion. La sanction vise autant la réparation du tort causé que la réconciliation.

Les stages de formation, mentionnés dans la loi scolaire de 1985, relèvent dorénavant d'un niveau réglementaire. Ils seront redéfinis et mieux exploités. Les stages ont pour objectif l'élaboration d'un projet professionnel destiné à faciliter l'insertion future de l'élève sur le marché du travail. Les stages de formation appartiennent à ces dispositifs ayant pour vocation à permettre à chacun et chacune de trouver sa voie à l'issue de sa scolarité.

2.2.3. Enseignants et enseignantes

Conformément à la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA, RSF 122.0.1) qui donne compétence au Conseil d'Etat d'organiser l'administration cantonale, la fonction et le statut du corps enseignant et des autorités scolaires seront précisés par voie réglementaire et dans le descriptif de fonction. Ainsi, les dispositions relatives à l'engagement, au licenciement et à la subordination ont été retirées de la loi.

La loi se limite par conséquent à évoquer brièvement le mandat professionnel du corps enseignant, précisé dans le règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant (RPens, RSF 415.0.11), et les attentes qui en découlent (art. 44). Conformément aux principes directeurs de la loi, il est rappelé que les enseignants doivent le même respect qui est demandé aux élèves à leur égard. L'accent est également mis sur la nécessité de collaborer au bon fonctionnement de l'établissement et de participer activement à la vie de celui-ci.

Le 15 mai 2006, le canton de Fribourg acceptait la modification de l'Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (RSF 410.4), introduisant une liste intercantonale des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner, gérée par la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP). La loi concrétise ainsi la possibilité pour la Direction de retirer, provisoirement ou définitivement, l'autorisation d'enseigner à un enseignant pour des motifs qui mettent en péril la sécurité des élèves ou de l'institution scolaire, et d'annoncer ce retrait à la CDIP.

2.3. La réorganisation des structures de pilotage: meilleure gouvernance et développement de la qualité

2.3.1. Le responsable d'établissement primaire

Le pilotage du système scolaire a été renforcé à partir de 1996 par la mise en place progressive de responsables d'établissement à la tête des établissements primaires.

L'avant-projet prévoyait que le responsable d'établissement endosse un rôle d'animateur pédagogique et assure un soutien de proximité pour l'ensemble des élèves et de l'équipe enseignante. La procédure de consultation et les tables rondes qui s'en sont suivies ont cependant montré que les partenaires de l'école se positionnaient en faveur d'une véritable direction d'établissement primaire, conférant au responsable d'établissement les mêmes attributions qu'au directeur de cycle d'orientation.

Le responsable d'établissement, à l'image du directeur de cycle d'orientation, est responsable de l'organisation, du fonctionnement, de la gestion administrative et pédagogique de son établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation, ainsi que de la collaboration avec les partenaires de l'école auprès desquels il ou elle représente l'établissement (art. 51).

Le responsable d'établissement primaire accomplit une grande partie des tâches administratives autrefois assumées par les commissions scolaires ou par l'inspectorat. Ainsi, il organise l'année scolaire, définit les horaires scolaires, et attribue les classes aux enseignants. Ses activités comprennent également la gestion du personnel enseignant. Il

examine les candidatures, préavise les engagements, encadre et conseille le personnel, l'évalue et coordonne la formation continue. Le responsable d'établissement gère également l'ensemble des dispositifs ayant trait aux élèves ayant des besoins scolaires particuliers ou des difficultés comportementales. Ainsi, il planifie et met en œuvre les mesures de soutien ainsi que les sanctions disciplinaires.

Le responsable d'établissement exerce également la conduite pédagogique de son établissement. L'introduction des directions d'établissement au niveau primaire a pour conséquence de déplacer les enjeux pédagogiques de la classe vers l'établissement. Si pendant longtemps, la pédagogie a constitué, au degré primaire, un domaine dévolu aux enseignants sous le contrôle exclusif mais lointain de l'inspectorat, aujourd'hui, la concertation et la définition de pratiques communes sont indispensables. Cette nouvelle orientation de l'enseignement vise à développer une approche pédagogique et éducative harmonisée entre les classes et les différents cycles afin de construire un projet de formation cohérent sur l'ensemble de l'école primaire. Le responsable d'établissement a pour fonction d'orchestrer l'ensemble du travail pédagogique et de veiller à la qualité de sa mise en œuvre.

Dans un contexte de fonctionnement nécessitant un important travail de concertation, le responsable d'établissement joue un rôle de pacificateur entre les partenaires et de promoteur de la qualité relationnelle au sein de son établissement. Garant du climat scolaire, il doit veiller à assurer des conditions de travail favorables tant pour les élèves que pour le corps enseignant. La présence du responsable d'établissement clarifie la chaîne des responsabilités, permettant aux élèves, aux parents et au corps enseignant de disposer d'une personne de référence à qui s'adresser en cas de problème.

Les attributions du responsable d'établissement font de ce dernier l'interlocuteur privilégié de l'établissement. Au cœur et au fait des préoccupations scolaires, il est en effet l'acteur le mieux à même de mener les collaborations avec les différents partenaires de l'école que sont les parents, les communes, les services de logopédie, psychologie et psychomotricité, les services médico-scolaires et toute autre personne intervenant dans la vie de l'établissement. Assurant le lien entre tous les partenaires de l'école, il est chargé d'œuvrer au développement d'une coopération optimale. Le responsable d'établissement vient ainsi pallier une communication externe, jusque là trop atomisée.

La réorganisation des structures de l'école primaire se caractérise par une vaste concentration des tâches entre les mains du responsable d'établissement, des tâches autrefois réparties entre le corps enseignant, les inspecteurs et les commissions scolaires. Le pilotage exercé par le responsable d'établissement permet de déployer une unité d'action et une cohérence qui pouvaient faire défaut lorsque les compétences étaient dispersées.

Désormais reliée à tous les établissements, la Direction pourra bénéficier d'une vision plus précise du système éducatif fribourgeois et verra, par là même, sa tâche de contrôle facilitée. Permettant d'opérer un pilotage axé sur le perfectionnement permanent de la qualité de l'école et de l'enseignement, la fonction de responsable d'établissement est destinée à devenir un rouage essentiel du système scolaire fribourgeois.

De par l'introduction des responsables d'établissement, la mission de l'inspectorat, dont le nombre de membres sera réduit, s'en trouve modifiée et sera désormais axée sur la qualité du fonctionnement des établissements et de la formation qui y est dispensée, ainsi que sur le développement de l'école dans ses aspects pédagogiques, didactiques, éducatifs et organisationnels.

2.3.2. Un pas important vers le désenchevêtrement des tâches et des charges entre l'Etat et les communes

L'introduction du responsable d'établissement a pour conséquence de redéfinir les attributions des autorités communales dans le domaine scolaire. En effet, un certain nombre de compétences (préavis en vue de l'engagement du personnel enseignant, attribution des classes aux enseignants, collaboration avec les partenaires de l'école, gestion des conflits école-parent, etc.), actuellement du ressort des communes et des commissions scolaires, seront transférées au responsable d'établissement.

Les communes conservent toutes les compétences logistiques (infrastructures, équipement et entretien, matériel et fournitures scolaires et engagement du personnel administratif et technique) indispensables au bon fonctionnement de l'établissement scolaire ainsi qu'à la création de conditions de travail favorables. Les communes doivent également mettre à disposition des élèves une bibliothèque et leur proposer un accueil extrascolaire conformément à la législation spéciale (art. 57 attributions des communes).

La loi confère aux communes l'entière responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires. Conformément au principe de subsidiarité, cette tâche relèvera désormais totalement de la compétence des collectivités locales. En effet, l'organisation des transports scolaires ne s'appliquant pas de manière identique d'une région à l'autre, les communes apparaissent comme les autorités les mieux à même de développer des transports scolaires qui tiennent mieux compte des besoins propres aux différents contextes locaux; elles pourront désormais exercer leur compétence en toute autonomie. En outre, le retrait des subventions cantonales entraînera un accroissement de la responsabilité financière des communes qui devrait avoir pour effet une rationalisation de l'activité et une efficacité accrue.

La nouvelle répartition des tâches obéit à une volonté de regrouper celles-ci en fonction des mandats dévolus à chaque autorité. Cela permet de réduire le nombre d'intervenants pour une même tâche, de mieux tirer profit des compétences de chacun et chacune, et enfin, de clarifier le système et d'en accroître à la fois l'efficacité et l'efficience. Dans ce contexte, le maintien des commissions scolaires est apparu superflu. La loi laisse toutefois aux communes qui le souhaitent la liberté de les maintenir en tant qu'organe administratif d'exécution des tâches communales.

S'il est vrai, qu'en matière de pédagogie, les communes ont des compétences limitées, elles peuvent néanmoins jouer un rôle important en soutenant les activités scolaires en marge de l'école et ainsi contribuer à enrichir la vie scolaire de l'établissement. Les collaborations entre l'école et les communes sont autant d'initiatives en faveur du lien social et d'un rayonnement positif sur l'ensemble de la communauté.

Le désenchevêtrement des tâches s'accompagne également d'une répartition des charges entre le canton et les communes plus conforme au principe «qui commande paie». Il a donc été décidé de transférer au canton les coûts de pilotage en mettant à sa charge l'entier des traitements des responsables d'établissement et des directeurs. Les communes quant à elles reprennent à leur compte le financement des transports scolaires.

Les traitements et charges du personnel enseignant seront quant à eux répartis à raison de 50%-50% entre le canton et les communes (actuellement, les communes supportent 65% des traitements du personnel enseignant primaire, 30% au niveau du CO). Le taux de répartition se monte également à 50%-50% en ce qui concerne les traitements et charges du personnel socio-éducatif et les frais afférents à l'accomplissement des tâches des services de logopédie, psychologie et psychomotricité (actuellement, les communes supportent 55% des frais de ces services).

2.3.3. Vers une redéfinition des cercles scolaires

La loi stipule que pour qu'un établissement scolaire soit reconnu comme tel et puisse avoir à sa tête un responsable d'établissement ou un directeur, celui-ci devra comprendre un minimum de dix classes et former, de manière durable, une école primaire entière ou un cycle d'orientation entier, c'est-à-dire compter les huit années du degré primaire ou les trois années du cycle d'orientation (art. 50 al. 1 et 2). Chaque cercle scolaire devra dorénavant comprendre au moins un établissement scolaire durable et entier. Même si cela n'est pas une solution à privilégier, ses classes pourront être localisées sur plusieurs sites.

La loi reconnaît qu'en raison de leur configuration géographique ou de la difficulté à mettre en place des transports scolaires rationnels et économiques, certaines communes ne

puissent constituer un cercle scolaire répondant aux critères légaux. La Direction peut, à titre exceptionnel, autoriser la création d'un cercle scolaire dont l'établissement ne compterait pas dix classes ou qui ne serait pas formé de l'entier du territoire d'une commune.

Le nombre de 10 classes par établissement scolaire est une condition sine qua non à l'instauration d'une direction d'établissement crédible et professionnelle, permettant au responsable d'établissement d'exercer les attributions que la loi lui confère. Il s'agit en outre du nombre minimum de classes indispensable à l'engagement d'un responsable d'établissement à mi-temps. Ces critères constitueront à n'en pas douter un défi de taille pour de nombreuses communes qui devront revoir les limites de leur cercle scolaire en s'associant avec d'autres communes. Notons à ce propos que la loi n'impose plus de contrainte majeure en matière de collaboration intercommunale, laissant les communes autonomes, sous réserve des dispositions de la législation sur les communes (art. 61).

Les nouvelles exigences de la loi contraindront les communes à se montrer vigilantes dans leur choix d'emplacement des sites scolaires et des infrastructures connexes (salles de sport, services de logopédie, psychologie et psychomotricité, bibliothèque, accueil extrascolaire, aires de jeux). Notamment parce qu'elles ont la responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires, elles auront dorénavant un intérêt économique supplémentaire à regrouper le plus possible les infrastructures, évitant par là-même le mitage du territoire.

Au-delà des avantages pédagogiques, organisationnels, fonctionnels ou économiques, il s'agit également de considérer l'attrait que pourront avoir des établissements de taille plus conséquente pour les enseignants. Cela n'est en effet pas négligeable pour des régions qui, aujourd'hui, peinent à attirer des candidats disposés à venir enseigner dans leurs classes.

La loi intervient dans une période charnière du développement régional. La réorganisation des cercles scolaires ouvrira des perspectives de synergies au-delà du domaine scolaire, permettant notamment de faire avancer les décisions dans des domaines de la politique régionale où des convergences existent ou seraient souhaitables (fusion de communes, développement des transports publics, aménagement du territoire, etc.).

3. Consultation

La loi est le fruit d'un travail collectif continu. La consultation s'est révélée être une étape décisive dans le processus, permettant de donner à la loi les contours qui sont les siens aujourd'hui. L'avant-projet de loi mis en consultation a été considéré comme trop réservé dans certaines de ses propositions et divers milieux ont appelé de leurs vœux des chan-

gements plus importants sur différents points. L'avant-projet avait été dans son ensemble bien accepté, les partenaires saluant de manière unanime la cohérence de l'architecture de la loi, la clarté du texte et sa facile compréhension. Il a clairement été souhaité que la loi soit conçue comme une loi-cadre fixant les principes et les lignes directrices de l'école. Un certain nombre de propositions ont reçu un accueil positif: la collaboration école-parents, la claire description du rôle et des responsabilités de chacun des acteurs, l'introduction des responsables d'établissement primaire ainsi que l'élargissement des dispositifs permettant à chaque élève de trouver sa place dans l'édifice scolaire. Deux domaines ont toutefois fait l'objet d'une remise en cause fondamentale: la question du rôle des responsables d'établissement primaire et celle de la répartition des charges entre l'Etat et les communes.

Plusieurs partenaires de l'école se sont en effet positionnés en faveur d'une révision profonde de la distribution des compétences entre les autorités scolaires et communales, proposant que les attributions du responsable d'établissement soient élargies. Plus qu'un animateur pédagogique, ils ont demandé que le responsable d'établissement, à la manière du directeur au cycle d'orientation, soit responsable de l'ensemble des tâches de pilotage de l'établissement primaire. De fait, la question de la nécessité de maintenir les commissions scolaires a été fréquemment soulevée, tant ses attributions interféraient avec celles des responsables d'établissement primaire, des directeurs et des inspecteurs.

Enfin, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) relevait qu'il était nécessaire de repenser la répartition des charges entre le canton et les communes sous l'angle du principe «qui commande paie». Il s'est par ailleurs avéré que les propositions en faveur d'une concentration des compétences entre les mains du responsable d'établissement constituaient un pas important en direction d'un désenchevêtrement des tâches qui ouvrait sur des perspectives nouvelles, propices à une meilleure répartition entre les deux entités. Ainsi, les coûts de pilotage ont été transférés au canton tandis que la tâche d'organiser et de financer les transports scolaires est passée entièrement aux communes. Au fil des travaux, l'ACF a demandé que le canton finance une plus grande partie des charges, arguant que les communes doivent supporter les frais d'infrastructure. Puis, il a été question de se répartir à 50%-50% l'ensemble de tous les coûts liés à l'école. En dépit des efforts fournis pour sortir de cette impasse et dans la mesure où la proposition rallie tous les autres partenaires, le Conseil d'Etat présente un modèle qui a l'avantage de proposer un premier pas dans le désenchevêtrement des tâches tout en étant cohérent avec leur répartition entre les différents responsables de l'école et en contribuant à renforcer l'efficacité du système dans son ensemble.

4. Commentaires des articles

Pour rappel, l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) et la Convention scolaire romande, auxquels le canton de Fribourg a adhéré le 12 février 2009, portent sur les finalités de l'école, les objectifs de l'enseignement, la structure, le début et la durée de la scolarité obligatoire, l'amélioration de la qualité et de la perméabilité du système scolaire, la définition des cadres de référence des principales disciplines, les plans d'études, les tests de référence, l'élaboration de standards de formation, la formation des enseignants et des cadres, l'harmonisation des moyens d'enseignement et les profils de compétence au sortir de la scolarité (se référer au message N° 102 du 28 octobre 2008 accompagnant les projets de lois concernant l'adhésion du canton de Fribourg).

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Champ d'application et objet

Le champ d'application de la loi comprend l'école obligatoire, à savoir l'école primaire (8 ans incluant 2 ans d'école infantine) et l'école du cycle d'orientation (3 ans). Elle en fixe notamment les buts, le fonctionnement, l'organisation et le financement; elle met en lumière la place respective de l'élève, des parents, du corps enseignant et des autorités. En revanche, la loi ne comprend pas l'enseignement spécialisé dont la législation est en cours de révision.

Art. 2 Finalités de l'école

Les articles 2, 3, 5, 10, 30 al. 1 et 33 de la loi répondent aux vœux de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, en particulier de ses articles 28 et 29, ainsi qu'à l'article 26 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme: «*Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire (...) (al. 1). L'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle doit favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix (al. 2). Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants (al. 3).*

Les articles 2, 3, 5, 10, 30 al. 1 et 33 sont également conformes à l'article 62 al. 2 de la Constitution fédérale selon lequel «*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», et à l'article 64 de la Constitution cantonale qui déclare: «L'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants, en tenant compte des aptitudes de chacun (al. 1). L'école assure la formation des enfants en collaboration avec les parents et seconde ceux-ci dans leur tâche éducative. Elle favorise le développement personnel et l'intégration sociale des enfants et leur donne le sens des responsabilités envers eux-mêmes, autrui, la société et l'environnement (al. 2). L'enseignement respecte la neutralité confessionnelle et politique. Les Eglises et les communautés religieuses reconnues ont le droit d'organiser un enseignement religieux dans le cadre de l'école obligatoire (al. 4)».

Enfin, ces articles sont en adéquation avec l'article 10 de la loi sur l'enfance et la jeunesse: «*Les collectivités publiques, conformément à leurs responsabilités définies aux articles 8 et 9, mènent une politique qui permet d'assurer à chaque enfant et chaque jeune protection, éducation et instruction (al. 1). Cette politique doit permettre également à chaque enfant et à chaque jeune de développer ses propres facultés, de s'ouvrir au monde, d'acquérir son autonomie et le sens des responsabilités (al. 2)», ainsi qu'avec l'article 7: «Les responsables, au premier chef, des soins, de l'éducation, de l'entretien et de la protection de l'enfant sont son père et sa mère (al. 1). Ils sont tenus d'assurer son développement et doivent, à ce titre, collaborer de façon appropriée avec les institutions publiques et d'utilité publique, l'école en particulier (al. 2)».*

Alinéa 1: Les objectifs principaux de l'école existent, pour l'essentiel, depuis longtemps. Il s'agit de dispenser une formation générale à tous les élèves, enfants et adolescents, leur permettant d'acquérir les connaissances, les compétences et les facultés dont ils ont besoin pour assumer le présent et l'avenir. Au-delà, l'école doit contribuer à leur transmettre des valeurs et des normes qui sont indispensables pour leur développement social et culturel. Ainsi, elle seconde et complète l'éducation prodiguée par les parents, en favorisant l'épanouissement individuel ainsi que les talents et les prédispositions de chaque enfant.

Alinéas 2 et 3: En tant que pilier central de notre collectivité, l'école s'engage à incarner et à transmettre les éléments identitaires essentiels de notre société, ancrés dans notre constitution: nos racines chrétiennes occidentales, le respect des droits fondamentaux de chaque personne, la réciprocité entre droits et devoirs, ou la renonciation à une quelconque idéologie confessionnelle ou politique.

Art. 3 Buts de l'école

Cette disposition s'inspire de l'article 3 d'HarmoS et de la déclaration du 30 janvier 2003 de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) relative aux finalités et objectifs de l'école

publique. Les buts de l'école concernent les objectifs à atteindre par rapport à son sujet principal: l'enfant.

Alinéas 1 et 2: Afin que chaque jeune puisse acquérir un certificat de formation professionnelle ou générale du degré secondaire II, au moins, l'école obligatoire doit transmettre à tous les élèves la formation de base leur permettant d'accéder à ce degré. Selon HarmoS, la formation de base s'articule autour de cinq grands domaines de formation (langues; mathématiques et sciences naturelles; sciences humaines et sociales; musique, arts et activités créatrices; mouvement et santé), les cantons demeurant libres d'ajouter d'autres domaines encore en fonction de leurs spécificités. Les domaines de formation n'ont pas été repris dans la présente loi qui n'aborde pas les aspects pédagogiques.

La transmission de connaissances et de compétences n'est pas seule essentielle, la contribution de l'école au développement de l'identité culturelle des élèves, basée sur des valeurs appelées à orienter leur action dans une société, étant tout aussi importante.

Alinéas 3 et 4: Il s'agit aussi pour l'école, conformément aux articles 34 al. 1 et 64 al. 2 de la Constitution cantonale, de favoriser chez l'élève le développement d'une personnalité autonome, l'acquisition de compétences sociales et du sens des responsabilités vis-à-vis de lui-même, d'autrui et de l'environnement dont hériteront les générations futures. L'école doit également apporter un soin particulier à la prise de conscience par l'élève du pluralisme social, culturel et linguistique de notre pays – et du monde en général – et à l'apprentissage de la tolérance et de la solidarité. Le mandat de formation dévolu à l'école est ainsi indissociable de son mandat d'éducation quand bien même l'école a, dans ce domaine, un rôle subsidiaire par rapport à celui des parents.

Alinéa 5: Durant la scolarité obligatoire sont ainsi jetées et consolidées les bases déterminantes pour la capacité ultérieure des élèves à accéder aux formations post-obligatoires, à s'intégrer dans la société, à s'insérer dans la vie professionnelle et à vivre en harmonie avec eux-mêmes et avec autrui.

Art. 4 *Qualité du climat scolaire*

Alinéa 1: La notion de climat scolaire renvoie à la qualité de vie, de bien-être et de communication perçue entre les divers acteurs au sein de l'établissement scolaire. On admet qu'un climat scolaire bénéfique influence de manière significative tant l'efficacité des apprentissages par un degré élevé d'engagement dans la tâche (motivation) et la valorisation de l'acte d'apprendre, qu'un faible niveau d'incivilités ou de violences diverses. Travailler la notion de climat scolaire revient donc à créer un état d'esprit général positif. Pour ce faire, chaque établissement est invité à formuler explicitement la volonté éducative d'instaurer des conditions aidant aux apprentissages. D'une part en reconnaissant la valeur du

travail et de l'étude, d'autre part en conduisant concrètement des démarches qui favorisent le respect entre les personnes, jeunes ou adultes, qui valorisent la tolérance envers les différentes opinions exprimées dans l'établissement, et enfin, qui soutiennent la volonté d'intégration de tous, soit le refus de toutes formes d'exclusion, de harcèlement ou de mobbing.

Alinéa 2: L'orientation générale des démarches concourant à la qualité du climat scolaire figure dans les plans d'études (Plan d'études romand et Lehrplan 21). Le concept cantonal de santé à l'école (art. 41) reprend ces dispositions et leur orientation, particulièrement sous l'angle du bien-être des enfants et des jeunes fréquentant l'école. La création d'un poste de spécialiste du milieu scolaire au sein de la brigade des mineurs et l'instauration des mesures de soutien aux établissements face aux graves difficultés de comportement (mesures SED) permettent une meilleure prise en charge des situations problématiques à la fois sur les sites (renforcement des ressources locales, interventions externes d'une unité mobile) et à l'extérieur des établissements dans des structures cantonalisées (classes relais). Des dispositifs distincts entre les parties linguistiques ont également vu le jour. Pour les francophones, la démarche dite «Education générale», structure de coordination et de soutien au corps enseignant, trace les axes principaux sur le plan éducatif: vivre ensemble, vivre son métier d'élève, vivre en santé. Quant à la médiation scolaire, elle promeut aussi bien au niveau primaire qu'au cycle d'orientation une culture de la communication par le conseil et l'accompagnement des élèves ou adultes en difficultés relationnelles. Pour la partie alémanique, le concept de travailleur social en milieu scolaire s'est généralisé. Enfin, un soutien individualisé est offert aux enseignants francophones et alémaniques lors de situations problématiques afin de prévenir le burn-out. L'ensemble de ces dispositifs sont mis en œuvre par la Direction qui en définit les modalités et conditions.

Par cette disposition et ce commentaire est donnée la suite définitive au postulat Hugo Raemy/Ursula Krattinger N° 2008.07 sur le travail social en milieu scolaire pendant la scolarité obligatoire (réponse du 23 octobre 2007, prise en considération le 13 février 2008).

Art. 5 *Scolarité obligatoire* *a) Principe*

Alinéa 1: Les parents peuvent choisir, dans le cadre restreint qui leur est offert, entre trois formes d'enseignement: l'école publique, l'école privée ou l'enseignement à domicile. Vu les difficultés pratiques de mise en œuvre d'une scolarisation à la carte et les abus que cela pourrait entraîner, le panachage entre enseignement public et enseignement privé ou à domicile n'est en principe pas autorisé. Les parents doivent choisir l'une ou l'autre forme d'enseignement. Peuvent être réservées certaines situations exceptionnelles pour lesquelles une

solution mixte peut s'avérer judicieuse en raison de l'intérêt manifeste qu'elle présente pour l'élève.

Alinéa 2: Le chapitre 10 fixe les conditions de l'enseignement privé ou à domicile afin que soit garanti un enseignement de base suffisant (art. 18 et 67 al. 2 Cst).

Art. 6 b) Début

Alinéa 1: HarmoS et la Convention scolaire romande fixent de manière contraignante l'âge d'entrée à l'école obligatoire à 4 ans révolus au 31 juillet.

Alinéa 2: La Convention scolaire romande précise que des dérogations individuelles demeurent de la compétence des cantons. Ainsi, la loi prévoit que des dérogations individuelles peuvent être accordées sur demande écrite des parents. A l'instar d'autres cantons, un avancement de l'âge d'entrée à l'école n'est plus autorisé. C'est au cours de l'école enfantine qu'une admission avancée en 2^e année enfantine ou à l'école primaire peut être décidée lorsque l'enfant présente des facilités et des capacités particulières. Un report de l'âge d'entrée peut par contre être admis lorsque par exemple les parents estiment que leur enfant ne dispose pas d'une maturité suffisante pour être scolarisé, lorsque l'enfant est gravement malade ou a subi un accident. Confirmant la pratique en vigueur depuis l'introduction des deux ans d'école enfantine, le règlement d'exécution exigera un entretien préalable avec l'autorité scolaire.

Art. 7 c) Durée et objectifs spécifiques

Alinéa 1: La structure de l'école obligatoire est fixée de manière contraignante par HarmoS, dans le but d'assurer une meilleure mobilité de la population: huit ans pour le degré primaire, y compris l'école enfantine, trois ans pour le cycle d'orientation. Il est toutefois possible pour un élève de parcourir plus ou moins rapidement les degrés de la scolarité en fonction de ses capacités et de sa maturité. Un enfant qui connaît des difficultés scolaires peut avoir besoin de plus de onze ans pour terminer sa scolarité obligatoire. Au contraire, un élève qui présente des facilités et des capacités particulières pourrait parcourir sa scolarité plus rapidement, sans devoir attendre d'avoir comptabilisé onze ans d'école obligatoire.

Le 5 septembre 2008, le Grand Conseil a voté l'introduction des deux ans d'école enfantine obligatoires (cf. le message N° 57 du 11 mars 2008 accompagnant le projet de loi modifiant la loi scolaire (école enfantine) et le projet de décret relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes). Cette réforme a ainsi rendu la loi scolaire conforme aux dispositions d'HarmoS.

La numérotation des années d'enseignement dès la 1P est ainsi décalée de +2 par rapport à la situation actuelle.

Alinéa 2: L'école primaire a pour objectif de donner à l'enfant une formation de base, en lui transmettant un socle de connaissances fondamentales et en développant ses compétences. La formation de base porte sur cinq grands domaines disciplinaires: langues; mathématiques et sciences naturelles; sciences humaines et sociales; musique, arts et activités créatrices; mouvement et santé. L'école primaire vise aussi le développement de la personnalité de l'enfant, les aspects éducatifs et son insertion sociale.

Les objectifs ainsi fixés sont compatibles avec HarmoS.

Alinéa 3: Dans le respect des capacités particulières de chacun, le cycle d'orientation permet aux élèves de consolider et d'approfondir leurs apprentissages, en complétant leurs connaissances par l'approche de savoirs plus complexes et la diversification des disciplines et en leur offrant la possibilité d'améliorer et de renforcer leurs compétences, d'en acquérir de nouvelles aussi. Enfin, le cycle d'orientation poursuit la mission éducative des parents, vise l'autonomie des élèves et leur donne l'occasion de se préparer au choix des formations qui feront suite à la scolarité obligatoire.

Art. 8 d) Structure

aa) de l'école primaire

HarmoS ne prescrit pas de modèle particulier pour l'organisation des cycles d'apprentissages à l'école primaire alors que la Convention scolaire romande prévoit un cycle primaire 1 (1-4P) et un cycle primaire 2 (5-8P), tout en permettant aux cantons de subdiviser les cycles.

Le canton de Fribourg reprend les cycles primaires I et II d'une durée de quatre ans chacun. Le premier cycle primaire comprend les deux ans d'école enfantine.

La formulation de l'article permet également au canton d'introduire la «Basisstufe» ou les «classes multi-âges». Cette modalité implique le regroupement des quatre premières années de la scolarité (premier cycle primaire) dans une même classe. L'interaction de la culture de l'école enfantine et de celle de l'école primaire met en valeur les forces des deux degrés scolaires. Dans un contexte pédagogique spécifique et adapté, les enfants de quatre à huit ans se voient attribuer des tâches et des exigences à satisfaire, lesquelles correspondent à leur niveau de développement et à leurs intérêts particuliers. Ce n'est pas tant l'âge de l'enfant qui détermine les activités qui lui sont confiées, mais bien plutôt ses prédispositions, son stade de développement et ses centres d'intérêt. Des enseignements intéressants en résultent pour différentes questions pédagogiques, telles que la gestion de situations dans lesquelles les enfants montrent des niveaux de connaissances et des profils de développement très différents, ou dans les progrès de leurs apprentissages.

L'article est rédigé de manière suffisamment souple pour permettre à l'avenir un possible recours à cette modalité d'organisation si elle devait s'avérer prometteuse.

Art. 9 *bb) de l'école du cycle d'orientation*

Alinéa 1: Le cycle d'orientation s'adapte aux disparités dans la maîtrise des apprentissages des élèves en proposant actuellement trois types de classes qui se situent chacun à des niveaux d'exigences différents: les classes à exigences de base, les classes générales et les classes prégymnasiales. La différenciation proposée par ces trois types de classe permet d'adapter les rythmes d'apprentissages aux possibilités des élèves et de moduler la quantité et le degré de complexité des thèmes étudiés. Les effectifs de classe et l'encadrement par les enseignants sont eux aussi différents d'un type de classe à l'autre. L'objectif est d'assurer à l'élève une scolarité réussie dans un type de classe où il peut apprendre avec succès. Les trois types de classes préparent les élèves au choix des formations qui feront suite à la scolarité obligatoire.

Alinéa 2: Une procédure de passage de l'école primaire à l'école du cycle d'orientation, appelée procédure de préorientation, détermine le type de classe assurant l'encadrement pédagogique le mieux approprié aux acquis de l'élève, à ses possibilités d'apprentissage et à ses besoins de formation. Le règlement d'exécution fixera les indicateurs permettant de prendre une décision de préorientation. Ces indicateurs sont actuellement les notes de la dernière année primaire, les résultats obtenus aux évaluations cantonales, l'avis de l'enseignant primaire et l'avis des parents.

Alinéa 3: Le choix d'un type de classe n'a pas un caractère définitif: une observation attentive de l'élève et de l'évolution de ses acquis scolaires peut justifier un changement de type de classe. Ces modifications de parcours donnent ainsi au terme «orientation» sa vraie signification. Tout élève attestant d'une maîtrise confirmée dans les apprentissages de base peut passer vers un type de classe à exigences plus élevées. Des difficultés importantes rencontrées dans les apprentissages scolaires ou dans le rythme de travail imposent, à l'inverse, un changement vers un type de classe à exigences moins élevées. Ces changements ont lieu en principe en fin d'année scolaire. En 1^{re} année toutefois, les changements en cours d'année sont possibles s'il s'avère que la première orientation n'est pas judicieuse. Les changements de type de classes sont en outre facilités par une pédagogie de soutien.

Alinéa 4: Les établissements scolaires ont la possibilité, aux conditions fixées par le Conseil d'Etat, d'organiser des groupes d'enseignement permettant à des élèves d'un type de classe donné de suivre l'enseignement d'une discipline dans un autre type de classe en fonction de leurs capacités ou permettant l'enseignement d'une discipline pour l'ensemble des élèves, toutes classes confondues (par exemple l'économie familiale, les activités créatrices ou l'éducation physique).

Une telle perméabilité entre types de classe permet soit de mieux prendre en compte les aptitudes des élèves soit de favoriser leur intégration et socialisation.

Alinéa 5: Il appartient au Conseil d'Etat de régler plus en détail la matière, notamment le nombre et la nature des types de classe, l'admission dans chacun des types de classe, les changements de type de classe et la perméabilité entre les types de classe.

Art. 10 *Gratuité de l'école*

Alinéa 1: Se référer au commentaire de l'article 2 qui cite les dispositions conventionnelles et constitutionnelles topiques.

Alinéa 2: Les moyens d'enseignement mis gratuitement à disposition des élèves sont les manuels et les moyens pouvant en tenir lieu ou les compléter (fiches de travail, supports audiovisuels, moyens numériques, etc.) et qui permettent en raison de leur contenu de suivre l'enseignement prévu par les plans d'études. La Direction définira, dans un document explicatif, la notion de moyen d'enseignement et établira la liste des moyens reconnus.

Alinéa 3: Les exigences constitutionnelles relatives à la gratuité de l'école ne concernent pas les fournitures scolaires (par exemple le petit matériel tel que cahiers, dossiers, classeurs, instruments de géométrie, agenda, les frais de repas pris dans le cadre de l'enseignement de l'économie familiale, les frais du matériel utilisé lors des activités créatrices ou d'activités facultatives) et certaines manifestations scolaires (excursions, courses d'école, classes vertes, camps, journées sportives et culturelles, etc.). Les communes peuvent donc percevoir auprès des parents une contribution couvrant tout ou partie de ces frais. La perception d'une telle contribution doit toutefois être prévue dans le règlement scolaire communal, voire dans les statuts de l'association de communes.

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, d'entente avec les communes, des montants maximaux.

Art. 11 *Langue de l'enseignement*

Alinéa 1: Cet alinéa consacre le principe constitutionnel de la territorialité des langues (art. 70 al. 2 de la Constitution fédérale et art. 6 al. 2 de la Constitution cantonale) dans le domaine scolaire, en fixant pour principe fondamental que la langue d'enseignement est la langue officielle de la commune ou des communes qui forment le cercle scolaire.

Alinéa 2: L'alinéa 2 envisage le cas spécial où un cercle scolaire est composé de communes dont la langue officielle n'est pas la même ou comprend une commune bilingue telle

que définie à l'article 6 al. 3 de la Constitution cantonale («Dans les communes comprenant une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles»). Dans ce cas les communes doivent assurer aux élèves du cercle la possibilité de fréquenter l'école dans chacune des deux langues. Les communes décident de la façon dont elles assurent la fréquentation de l'école dans les deux langues. Elles peuvent ouvrir des classes dans leur cercle pour autant qu'il y ait durablement assez d'élèves ou envoyer les élèves de la langue minoritaire dans un cercle voisin. A ce jour, les cercles scolaires de Morat, Fribourg et Courtepin offrent l'enseignement dans les deux langues officielles du canton.

Alinéa 3: La Constitution cantonale tempère le principe de la territorialité des langues en donnant mission à l'Etat de favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et d'encourager le bilinguisme. Aussi, sans déroger au principe premier de l'enseignement dans la langue locale, l'alinéa 3 réserve les dispositifs prévus à l'article 12 destinés à promouvoir l'apprentissage des langues.

Art. 12 Promotion de l'apprentissage des langues

Alinéa 1: Le programme gouvernemental 2007–2011, puis celui de 2012–2016, prévoient que le Conseil d'Etat doit porter ses efforts sur le renforcement de la compréhension entre les communautés linguistiques en favorisant les échanges et l'apprentissage des langues. Le Gouvernement a aussi pris l'engagement de se donner les moyens de renforcer la compréhension et l'utilisation de la langue partenaire en commençant par l'école. Pour concrétiser ces intentions et engagements, un concept cantonal des langues a été élaboré par la Direction, mis en consultation au printemps 2009 puis présenté en septembre 2010 au Grand Conseil qui en a pris acte. L'article 12 doit ainsi permettre la mise en œuvre des dispositifs particuliers prévus dans le concept. Cet article répond également aux vœux de l'article 6 de la Constitution cantonale selon lequel l'Etat favorise la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales, encourage le bilinguisme et favorise les relations entre les communautés linguistiques nationales, et de l'article 64 al. 3 qui stipule que la première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle.

S'agissant du contexte national, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a adopté en mars 2004 une stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues en Suisse. Les éléments essentiels de cette stratégie ont été repris par HarmoS et sont donc contraignants pour les cantons adhérant au concordat. Ainsi notamment:

- > La première langue étrangère doit être enseignée au plus tard dès la 5^e année de scolarité (actuelle 3P). C'est

déjà le cas dans le canton de Fribourg, où l'allemand est enseigné dans les classes francophones et le français dans les classes alémaniques.

- > La deuxième langue étrangère doit être enseignée au plus tard dès la 7^e année de scolarité (actuelle 5P). Actuellement, l'anglais est enseigné dans le canton de Fribourg dès la 1^{re} année du cycle d'orientation. Il faudra donc anticiper cet enseignement de deux ans. La partie alémanique du canton participe au projet des six cantons frontières (BL, BS, SO, BE, FR, VS), «Passepartout», qui prévoit l'introduction de l'anglais en 7^e année de scolarité (actuelle 5P) pour l'année scolaire 2013/14. Les cantons francophones coordonnent l'expérimentation de l'enseignement de l'anglais en vue d'une introduction à partir de l'année scolaire 2013/14 également.
- > Une troisième langue nationale, pour le canton de Fribourg l'italien, doit être proposée de manière facultative durant la scolarité obligatoire. Actuellement déjà, les écoles du cycle d'orientation proposent un tel enseignement sous forme d'option.

Alinéa 2: La richesse du canton de Fribourg n'est pas faite que du seul bilinguisme français-allemand. Outre l'importance que revêt la langue première pour l'individu, notamment pour l'apprentissage des autres langues, les langues de la migration représentent également un apport pour notre société dont l'école se doit de tenir compte. L'alinéa proposé correspond à l'objectif 2.1 let. e de la stratégie pour le développement de l'enseignement des langues de la CDIP. Concrètement, il s'agit de mieux prendre en compte les langues de la migration, par exemple par la reconnaissance des cours de langue et de culture d'origine dispensés par les communautés linguistiques d'appartenance et par l'établissement de bilans de compétences spécifiques aux enfants de migrants.

Alinéa 3: En plus de l'enseignement régulier des langues dans le cadre des plans d'études, le concept cantonal des langues envisage l'introduction ou le renforcement de dispositifs particuliers. Il prévoit de travailler sur neuf propositions: quatre concernent un renforcement des mesures et orientations actuelles (amélioration des apprentissages au sein de la discipline même, échanges linguistiques, 12^e année linguistique, prise en compte des langues de la migration), cinq proposent des innovations dans l'éveil précoce aux langues, l'introduction de l'anglais en 5P, le recours au portfolio des langues, la conduite de séquences d'enseignement dans la langue partenaire et l'instauration de classes bilingues, d'abord au cycle d'orientation. Ces dispositifs, dont les modalités et conditions sont fixées par la Direction, peuvent être rendus obligatoires pour les élèves lorsqu'ils sont instaurés dans un établissement scolaire, à l'exception des classes bilingues dont la fréquentation repose sur une base volontaire.

Par ces dispositions et ces commentaires sont données les suites définitives à la motion Denis Grandjean N° 1031.07

sur la gratuité des transports en cas de 10^e année linguistique (réponse du 24 juin 2008, prise en considération le 7 novembre 2008), à la motion N° 110.01 Jacques Baudois/Bernard Garnier relative à l'apprentissage des langues au niveau de la scolarité obligatoire, à la motion N° 149.06 Madeleine Freiburghaus/Jean-Louis Romanens relative à l'apprentissage de la langue partenaire et à la motion N° 1027.07 Olivier Suter/Jean-François Steiert relative au bilinguisme à l'école. Pour ces trois dernières motions, une information intermédiaire détaillée avait été donnée dans le rapport N° 206 du 6 septembre 2010. Ce dernier avait par ailleurs donné une suite définitive au postulat Solange Berset/Nadine Gobet N° 2025.07 sur la 10^e année linguistique.

Art. 13 *Lieu de fréquentation de l'école publique*

a) En général

Alinéa 1: Cet alinéa détermine à quel endroit un enfant doit aller à l'école, lorsqu'il s'agit d'une école publique. Cet endroit est le domicile civil ou, dans certains cas, le lieu de sa résidence habituelle (par exemple dans le cas où un enfant est placé dans un foyer, une famille d'accueil ou chez des parents nourriciers quel qu'en soit le motif). Afin d'assurer une uniformité de pratique et un contrôle suffisant au niveau cantonal, la résidence habituelle doit faire l'objet d'une décision de reconnaissance de la Direction. Dans différents arrêts, le Tribunal fédéral a précisé que la notion de résidence habituelle suppose «un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits». Elle implique que l'on puisse objectivement constater qu'il existe un rapport de fait particulièrement étroit entre une personne et un lieu déterminé, que des conditions de vie relativement semblables à celles qui seraient les siennes à son domicile civil ont été recréées. La résidence habituelle est en principe reconnue lorsque l'enfant séjourne habituellement et durablement dans un lieu déterminé du lundi au vendredi, nuitées comprises. Lorsque la résidence habituelle d'un élève est reconnue, la commune de résidence supporte les frais scolaires de l'enfant, comme si celui-ci y avait son domicile civil.

Alinéa 2: Les conventions visées par cet alinéa sont la Convention scolaire régionale du 23 novembre 2007 concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions (RSA, RSF 416.4) et la Convention intercantonale du 20 mai 2005 réglant la fréquentation d'un établissement scolaire situé dans un canton autre que celui de domicile (convention CIIP, RSF 410.5). Il peut également s'agir d'une convention intercantonale bilatérale lorsqu'un canton n'est pas partie aux conventions précitées ou pour des cas non couverts par ces conventions.

Art. 14 *b) Cas spéciaux*

aa) Conditions

Contrairement à la résidence habituelle définie à l'article 13, dans le cas d'un changement de cercle scolaire, l'enfant séjourne dans sa commune de domicile mais fréquente l'établissement scolaire d'un autre cercle.

Seul l'inspecteur scolaire peut autoriser ou obliger un élève à changer de cercle scolaire, à la demande des parents mais aussi des autorités scolaires ou tutélaires.

Alinéa 1: Les changements de cercle dans l'intérêt de l'enfant peuvent être dus par exemple à une distance excessive entre le domicile de l'enfant et son établissement scolaire, à une situation conflictuelle grave au sein de l'établissement, à des difficultés d'apprentissage dûment attestées nécessitant la scolarisation dans un autre cercle ou à un déménagement en cours d'année scolaire justifiant que l'élève termine son année dans le cercle scolaire où il l'a commencée. Pour qu'un changement de cercle soit autorisé, il est nécessaire que l'intérêt de l'enfant commande un tel changement. Ainsi, selon une pratique et une jurisprudence constantes en la matière, les seules raisons de commodité, comme les facilités de transport, le domicile de la maman de jour, le lieu de l'accueil extrascolaire, la proximité géographique d'un autre établissement scolaire, le lieu de travail des parents ou tout autre motif de convenance ou d'organisation familiale, ne suffisent pas pour justifier un changement de cercle scolaire. Cette jurisprudence est motivée par le souci d'éviter, par l'effet de précédents, de nombreux et incessants changements de cercles scolaires pour des motifs de convenances personnelles.

A certaines conditions, un changement de cercle scolaire est également possible pour des élèves sportifs ou artistes de talent afin qu'ils puissent conjuguer plus aisément leur formation et la pratique de leur sport ou de leur art. Il s'agit-là d'une des mesures d'encouragement proposées par le concept cantonal en faveur des élèves sportifs ou artistes de talent. On peut envisager la même mesure pour un élève à haut potentiel intellectuel afin qu'il puisse bénéficier d'un projet mis en place dans un autre établissement.

Il est enfin parfois dans l'intérêt de l'école, ou plus précisément des autres élèves, d'imposer un changement de cercle scolaire dans le but par exemple de séparer un groupe d'élèves perturbateurs ou d'écarter un élève en raison de conflits graves qu'il provoque au sein de l'établissement. Il n'est pas question ici d'imposer à un élève un changement de cercle scolaire pour des motifs liés à l'organisation de l'école (effectifs des classes par exemple). Le changement de cercle ne doit être prononcé que si d'autres mesures sont restées sans effet ou sont manifestement d'emblée insuffisantes. Un éloignement de l'école du domicile ne peut en effet être envisagé

qu'en dernier recours, c'est-à-dire après l'échec de mesures moins radicales ou par impossibilité d'en appliquer d'autres.

A noter que la scolarisation d'un élève dans une classe dite séparée (classe de soutien, d'accueil, relais, spéciale) ne constitue pas un changement de cercle scolaire au sens de l'article 14. Ce sont des décisions de placement qui seront traitées dans le règlement d'exécution en lien avec l'article 35 sur les mesures de soutien. Dans ces cas, les frais de transport ne sont pas à la charge des parents.

Alinéa 2: La Constitution fédérale garantit expressément, à son article 18, la liberté de la langue. Cette liberté constitutionnelle – qui protège le droit du citoyen de s'exprimer et de recevoir un enseignement dans sa langue notamment – est tempérée par le principe de la territorialité exprimée à l'article 70 de la Constitution fédérale, lequel permet aux cantons de prendre des mesures pour maintenir l'homogénéité et les limites traditionnelles des régions linguistiques. Selon le Tribunal fédéral, la liberté de la langue n'impose pas aux collectivités publiques l'obligation d'offrir aux particuliers venant s'établir sur leur territoire un enseignement dans une autre langue que celle qui est officiellement pratiquée dans la région concernée. Toutefois, le principe de la territorialité doit être appliqué avec une certaine retenue pour tenir compte de l'exigence de la proportionnalité et préserver la paix des langues.

Une telle considération se justifie au regard du droit constitutionnel fribourgeois, qui mentionne la liberté de la langue à l'article 17 et le principe de la territorialité à l'article 6 al. 2 de la Constitution cantonale. Le principe de la territorialité a pour but d'inviter une personne ou une famille qui s'établit dans une région où la langue officielle n'est pas la leur à s'intégrer socialement, en utilisant la langue officielle dans leurs relations avec les collectivités publiques. Mais la Constitution cantonale donne également mission à l'Etat et aux communes de prendre en considération les minorités linguistiques autochtones, et de favoriser la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales.

En droit scolaire, le principe de la territorialité fixé aux articles 11 et 13 est tempéré par la possibilité de changement de cercle scolaire pour raison de langue. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, «*même si l'élève n'a pas un droit en soi à fréquenter l'établissement scolaire d'un autre cercle que celui de son domicile, il peut néanmoins faire valoir l'exception prévue à l'article 14 pour un motif de langue et il appartient alors à l'autorité scolaire d'examiner chaque cas particulier avant d'accorder ou non une dérogation. Sous cet aspect, l'intérêt public lié à la sauvegarde de l'homogénéité linguistique d'une commune ne saurait, à lui seul, faire obstacle à la garantie constitutionnelle de la liberté de la langue. Lorsqu'une scolarisation dans la langue maternelle n'entraîne ni difficultés de planification scolaire – bien que la garantie de la liberté de la*

langue doit en principe l'emporter sur de telles difficultés – ni frais supplémentaires pour la collectivité publique concernée – notamment parce que les parents de l'enfant assument les frais de leur choix de scolariser l'enfant dans sa langue maternelle – l'intérêt privé de ces derniers doit l'emporter sur l'intérêt public de la commune à maintenir son homogénéité linguistique et à faciliter sa planification scolaire».

De tels changements ne sont toutefois pas automatiques, c'est-à-dire accordés ex officio dès que la langue maternelle de l'un des parents n'est pas la langue officielle du cercle scolaire dans lequel la famille est établie. L'élève n'a en effet pas un droit en soi à fréquenter l'école d'un autre cercle scolaire que celui de son domicile. Un changement de cercle scolaire pour raison de langue n'interviendra qu'après une pondération des intérêts de l'élève, considérant son environnement linguistique, la prévention de tout préjudice scolaire en raison de la langue, la difficulté pour ses parents de suivre sa scolarité, son besoin d'être intégré dans la vie scolaire et sociale de son lieu de domicile, etc.

Le changement de cercle pour raison de langue n'a pas non plus pour but de développer le bilinguisme chez les élèves. Cet objectif ne peut être atteint par l'instrument qu'est le changement de cercle pour raison de langue mais par les mesures prévues dans le concept des langues (art. 12).

Alinéa 3: La décision de l'inspecteur indique quel cercle doit accueillir l'élève. Sa décision est contraignante pour les communes concernées.

Art. 15 bb) Frais des communes

L'arrivée d'un élève entraîne des frais supplémentaires pour les communes du cercle scolaire d'accueil. Ces communes peuvent dès lors facturer tout ou partie de ces frais aux communes du cercle scolaire du domicile ou de la résidence habituelle de l'enfant.

Afin de réduire les disparités entre communes, le Conseil d'Etat fixera des montants maximaux, d'entente avec les communes. Les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève. Comme cela se pratique pour l'accueil des enfants de migrants, ces frais devraient se limiter aux rubriques suivantes:

- > les frais de fournitures scolaires distribués à l'élève, déduction faite des écolages perçus auprès des parents;
- > les frais de participation à certaines manifestations (excursions, courses d'école, classes vertes, camps, journées sportives et culturelles), déduction faite des contributions demandées aux parents;
- > les éventuels frais de logopédie, de psychologie et psychomotricité, déduction faite des subventions cantonales.

Les autres frais (charges salariales du corps enseignant, frais généraux de bâtiments, frais d'administration scolaire) ne font pas partie des frais supplémentaires.

Les litiges éventuels entre communes se règlent conformément à l'article 90 sur les différends administratifs.

Art. 16 cc) Frais des parents

Alinéa 1: Les parents qui sollicitent un changement de cercle en assumant les transports. En ce sens, il est à relever que le motif du déménagement en cours d'année scolaire et les raisons de langue sont le plus souvent invoqués. A l'inverse, en cas de changement de cercle imposé par l'inspecteur scolaire, les frais de transport sont à la charge des communes du cercle scolaire du domicile ou de la résidence habituelle de l'élève.

Alinéa 2: Si le changement de cercle est prononcé pour des raisons de langue, la gratuité de l'écolage pour les parents n'est pas assurée, contrairement au changement de cercle scolaire prononcé dans l'intérêt de l'élève ou de l'école. En effet, une personne qui s'établit dans une région où la langue officielle n'est pas la sienne doit, selon le principe de la territorialité, accepter la langue officielle dans ses relations publiques. Elle n'a donc pas droit à cet endroit à un enseignement de base gratuit pour ses enfants dans une langue autre que la langue officielle. Le commentaire de l'article 14 cite la jurisprudence en la matière.

Dans un tel cas, les communes du cercle scolaire du domicile ou de la résidence habituelle de l'élève décident, par le biais du règlement scolaire communal ou les statuts de l'association de communes, si la participation demandée par le cercle scolaire d'accueil est facturée ou non aux parents, tout en fixant le montant maximum de cette participation.

Art. 17 Transports scolaires

Alinéa 1: Le droit des élèves à des transports gratuits, à certaines conditions, fait partie du droit individuel consacré par les Constitutions fédérale et cantonale à la gratuité de l'enseignement de base, dans la mesure où les élèves doivent avoir une possibilité suffisante de fréquenter l'école. La distance entre le domicile ou la résidence de l'élève et l'établissement scolaire ne doit ainsi pas mettre en péril l'objectif d'une formation de base suffisante. Il en découle un droit à la couverture des frais de transport, dans la mesure où le chemin qui mène à l'école, à cause de sa longueur excessive ou de sa dangerosité liées à l'âge de l'enfant et à sa constitution, ne peut pas être emprunté. Dans un tel cas, les communes doivent organiser un transport scolaire (art. 57 al. 2 let. g).

Alinéa 2: Sont visés ici les déplacements vers les autres lieux d'enseignement que le site scolaire (par exemple la halle de sport ou la piscine).

Alinéa 3: Il appartient au Conseil d'Etat de fixer les conditions de la gratuité d'un transport tel que défini aux alinéas 1 et 2. Ces conditions seront discutées avec les communes, conformément à l'article 62.

CHAPITRE 2

Fonctionnement général de l'école

Art. 18 Année scolaire

Alinéa 1: L'année scolaire administrative concerne l'engagement des enseignants, leur démission ou la résiliation de leurs rapports de service. Depuis plusieurs années, le début de l'année scolaire administrative fait l'objet de contestations, tant de la part des autorités scolaires que des enseignants qui demandent que le début de l'année administrative soit avancé du 1^{er} septembre au 1^{er} août. Force est de constater qu'une harmonisation avec les cantons voisins faciliterait la mobilité professionnelle. De plus, cette mesure répondrait aux attentes des nouveaux engagés qui, actuellement, doivent attendre six semaines depuis le début de l'année scolaire avant de recevoir leur premier salaire. L'avancement de la date posera néanmoins des problèmes administratifs importants aux établissements qui devront préparer les horaires et les engagements de personnel plus tôt qu'actuellement.

Alinéa 2: La date du 15 août était fixée par le Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970, article abrogé par HarmoS. Notre canton a toutefois décidé de maintenir cette norme. En 2012, la rentrée scolaire a eu lieu le jeudi 23 août (2013: 22 août) dans tous les cercles scolaires du canton, à l'exception des régions d'Agriswil, Gempenach, Ried, Ulmiz et de Kerzers et Fräschels dont le calendrier est proche de celui du canton de Berne. Pour ces régions, l'année scolaire a débuté le lundi 20 août (2013: 19 août).

Alinéa 3: La durée de l'année scolaire (38 semaines) correspondait à une exigence du Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970, article abrogé par HarmoS. Notre canton a toutefois décidé de maintenir cette norme. Par contre, le nombre de jours de classes (185 jours) est une exigence de notre canton. Ce nombre peut toutefois légèrement varier en fonction de la mobilité de certaines fêtes et des dates de début et de fin d'année scolaire.

Alinéa 4: Le nombre d'unités d'enseignement hebdomadaire (actuellement de 50 minutes) varie selon l'année d'enseignement: actuellement, 12 à 14 unités en 1^{re} année, 22 à 24 unités en 2^e année, 25 unités en 3^e et 4^e année, 28 unités en 5^e, 6^e, 7^e et 8^e année, 33 à 35 unités au cycle d'orientation. Il appartient au Conseil d'Etat de les fixer par voie réglementaire. S'agissant des horaires scolaires, le règlement d'exécution actuel (art. 27 al. 4) fixe le principe des horaires blocs. HarmoS préconise en effet de privilégier la formule des horaires blocs dans l'organisation de l'enseignement du degré primaire. Les

horaires blocs impliquent un agencement du temps d'enseignement permettant que les horaires scolaires des enfants soient davantage en phase avec la vie familiale et professionnelle des parents et simplifient les offres d'accueils extrascolaires. Concrètement, cela consiste en l'harmonisation des heures de début et de fin de cours du degré primaire, étant entendu que les dotations différentes en unités d'enseignement par année entraînent forcément des demi-jours d'école ou de congé non strictement identiques. Au cycle d'orientation, l'organisation horaire présente une densité et des contraintes qui compliquent la mise en place d'une solution semblable, l'âge des élèves la rendant de toute manière moins pressante.

Par ces dispositions et ces commentaires sont données les suites définitives au postulat Ursula Krattinger N° 255.04 relatif à l'introduction d'écoles de jour et des temps blocs dans les écoles officielles (réponse du 17 août 2005, prise en considération le 11 octobre 2005) et au postulat Nicole Aeby-Egger N° 260.04 sur l'étude de la possibilité d'harmoniser les horaires scolaires entre les degrés (réponse du 17 août 2005, prise en considération le 11 octobre 2005).

Art. 19 *Calendrier scolaire*

Alinéa 1: Cette disposition impose un calendrier scolaire unique (jours de classe et jours de congé) pour tous les cercles scolaires du canton.

Alinéa 2: A l'heure actuelle, seules les régions d'Agriswil, Gempenach, Ried, Ulmiz et de Kerzers et Fräschels, dont les vacances sont proches de celles du canton de Berne, ont un calendrier différent.

La région du Haut-Vully, Bas-Vully, Murten/Morat, Galmiz, Jeuss, Lurtigen et Salvenach se différencie du reste du canton uniquement sur quelques jours fériés (Jour après la Solennité pour les premiers et Toussaint, Immaculée Conception, Fête-Dieu pour les seconds). Les vacances sont quant à elles identiques.

La Direction consultera les communes s'il devait y avoir une modification majeure du calendrier scolaire tel qu'il existe actuellement (art. 62).

Art. 20 *Jours de congé*

Alinéa 1: Cette disposition fixe les jours de congé hebdomadaire des élèves de l'école primaire. S'agissant du premier cycle primaire (quatre premières années de scolarité), le nombre de jours de congé supplémentaire varie en fonction de l'année d'enseignement: 4 à 5 demi-jours de congé en 1^{re} année, 2 à 3 demi-jours de congé en 2^e année, et un demi-jour de congé selon le principe de l'alternance en 3^e et 4^e année. Il revient au Conseil d'Etat d'en fixer le nombre par voie réglementaire.

Alinéa 2: Il est essentiel que chaque commune détermine les jours et demi-jours de congé des élèves du premier cycle primaire dans son règlement scolaire, voire dans les statuts de l'association de communes. Une modification des jours de congé implique ainsi une approbation de l'organe législatif communal. Une telle procédure limite les possibilités d'une modification trop fréquente des jours de congé des élèves compliquant par là-même l'organisation des familles et des milieux d'accueils.

Alinéa 3: Cette disposition fixe les jours de congé hebdomadaire des élèves du cycle d'orientation.

Art. 21 *Congés spéciaux*

Cet article concerne les situations spéciales où il se justifie d'accorder un congé à des établissements, à des classes ou à des élèves en particulier. Les dispositions relatives à ces congés sont affaires de détail que le règlement d'exécution est mieux à même de régler que la loi. Il est à signaler que la Direction a émis le 27 avril 2010 une note à l'intention des autorités scolaires redéfinissant la notion de «motif justifié» fondant un congé individuel (art. 33 al. 1 RLS actuel). Ainsi, à titre d'exemple, le prolongement de vacances scolaires n'est pas considéré comme un motif justifié.

Art. 22 *Plans d'études et moyens d'enseignement*

Alinéa 1: Les plans d'études définissent les objectifs d'enseignement et les principaux contenus de chaque discipline par année scolaire ou par cycle. Ils sont publiés sur le site internet de la Direction.

HarmoS prévoit une harmonisation des plans d'études au niveau des régions linguistiques. Ainsi, le plan d'études romand (PER) décline l'entier du programme de formation de la scolarité obligatoire en cinq domaines principaux (langues, mathématiques et sciences de la nature, sciences de l'homme et de la société, arts, corps et mouvement). Ces domaines entrent dans la formation de base que chaque enfant doit acquérir au cours de la scolarité obligatoire. Si le PER fixe une base commune harmonisée pour tous les cantons de la CIIP, il préserve également à ceux-ci une marge de manœuvre (15% du temps d'enseignement) leur permettant d'affirmer leurs spécificités et particularités en matière de programmes d'enseignement. La marge de 15% permet à l'école primaire fribourgeoise de renforcer la dotation horaire des disciplines artistiques; elle permet aux cycles d'orientation fribourgeois d'inscrire l'enseignement du latin dans la grille horaire et de proposer des options en 3^e année telles le dessin technique, l'économie, l'italien ou le grec. C'est aussi dans cette marge que s'inscrivent les cours d'enseignement religieux et les cours d'éthique et de cultures religieuses.

Les cantons alémaniques participent au développement d'un plan d'études commun à l'ensemble de la partie germa-

nophone du pays (Lehrplan 21). L'introduction de ce plan d'études, qui se base également sur les cinq grands domaines de formation fixés par HarmoS (langues; mathématiques et sciences naturelles; sciences humaines et sociales; musique, arts et activités créatrices; mouvement et santé) est prévue au plus tôt pour la rentrée scolaire 2014/15.

Alinéa 2: La formation de base que chaque élève doit acquérir au cours de la scolarité obligatoire prend une forme plus concrète à travers les moyens d'enseignement. Il revient à la Direction d'établir la liste des moyens d'enseignement reconnus. HarmoS prévoit en outre une coordination des moyens d'enseignement au niveau des régions linguistiques. Les moyens d'enseignement communs, déjà relativement nombreux aujourd'hui, seront ainsi encore étendus (cf. le commentaire de l'article 10 al. 2).

Art. 23 Enseignement religieux confessionnel

Selon l'article 64 al. 4 de la Constitution cantonale, les Eglises et les communautés religieuses reconnues ont le droit d'organiser un enseignement religieux dans le cadre de l'école obligatoire. D'autre part, la loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat dispose que l'Etat peut, par des contributions financières, soutenir les Eglises reconnues dans l'accomplissement de tâches de formation (art. 22 al. 1 let. a).

Alinéas 1 et 2: Cet alinéa détermine les conditions dans lesquelles est donné l'enseignement religieux selon un système conforme à l'article 64 al. 4 de la Constitution cantonale. Il détermine le droit pour les Eglises et les communautés religieuses reconnues d'avoir une part dans l'horaire hebdomadaire et celui d'utiliser gratuitement les locaux scolaires. Ces droits s'étendent à toute la durée de la scolarité obligatoire. Une convention entre l'Etat et les Eglises reconnues fixe en outre les conditions d'une rémunération éventuelle et le statut des personnes chargées de l'enseignement religieux (convention du 30 juin 2009 avec l'Eglise catholique romaine et convention du 30 juin 2009 avec l'Eglise évangélique réformée).

Alinéa 3: Cet alinéa permet aux parents, ou à l'élève âgé de 16 ans révolus (art. 303 al. 3 du Code civil), de déclarer par écrit et sans indication de motifs que leur enfant ne suivra pas ces cours. Cette disposition est une conséquence de la liberté de conscience et de croyance et de la responsabilité première des parents en la matière. Le règlement d'exécution pourra traiter de l'occupation des élèves dispensés.

L'enseignement biblique mentionné dans la loi scolaire du 23 mai 1985 disparaît au profit d'une discipline intitulée «Ethique et cultures religieuses» inscrite aux plans d'études. Le suivi de ce cours est obligatoire car il n'est pas confessionnel. Il vise la connaissance et la compréhension interculturelle par une approche et une réflexion communes autour

de thèmes existentiels, éclairés par les différents courants religieux et philosophiques. Ce cours est dispensé dans le respect des opinions, des convictions religieuses et des traditions culturelles des élèves et de leur famille.

Art. 24 Projets pédagogiques

La base légale est ici donnée aux projets pédagogiques que la Direction souhaite autoriser ou mettre en œuvre dans le but d'améliorer la qualité de l'enseignement, de l'éducation ou de l'école en général, et ainsi s'adapter à l'évolution de la société. Ils peuvent notamment porter sur des moyens d'enseignement, des méthodes d'enseignement ou des structures scolaires. Mais ces projets ne peuvent perdurer et ils doivent être suivis et évalués. S'ils devaient déroger à des dispositions réglementaires, l'autorisation du Conseil d'Etat est requise.

Art. 25 Recherches et enquêtes scientifiques

Les institutions de formation et de recherche en particulier doivent pouvoir accéder aux élèves et aux enseignants pour effectuer des recherches ou des enquêtes. Les étudiants de ces institutions doivent en effet de plus en plus s'initier à la recherche au cours de leurs études. Il y a cependant lieu de réguler cet accès et de diversifier le choix des établissements concernés de manière à ne pas perturber le travail scolaire. Les résultats découlant de ces recherches ou enquêtes pourront être mis au profit du développement du système scolaire et par conséquent diffusés auprès des autorités scolaires.

Art. 26 Effectif des classes

Les effectifs des classes, variables selon les degrés de la scolarité et les types de classes, doivent être précisés dans le règlement d'exécution. Ces règles serviront de base aux communes pour organiser leur établissement et à la Direction pour décider de l'ouverture ou de la fermeture de classes. Les règles en matière d'effectifs devront en outre tenir compte, par un coefficient spécial, de la composition et de l'hétérogénéité des effectifs, plus particulièrement du nombre d'élèves ayant des besoins scolaires particuliers et nécessitant un encadrement spécifique. De plus, un effectif maximum de 26 élèves par classe sera introduit, obligeant les cercles scolaires à organiser leurs classes de façon à ne pas dépasser cette limite.

Art. 27 Ouverture, fermeture et maintien de classes

Alinéas 1 et 2: La compétence pour ouvrir ou fermer une classe, voire la maintenir, incombe à la Direction; les cas spécialement importants, touchant aux limites du cercle scolaire, relèvent toutefois du Conseil d'Etat. Dans les deux cas, les communes sont consultées.

Alinéa 3: Les communes d'un cercle scolaire peuvent maintenir ou ouvrir, à leurs frais, des classes dites surnuméraires en raison d'effectifs insuffisants. Elles le font donc sans participation de l'Etat ni des autres communes du canton.

CHAPITRE 3

Parents

Art. 28 Définition

Alinéa 1: Selon le Code civil, les personnes qui exercent directement l'autorité parentale sont le père et/ou la mère, ou cas échéant, le tuteur. Celles qui l'exercent par représentation sont les parents nourriciers lorsque cela est indiqué pour leur permettre d'accomplir correctement leurs tâches, et le beau-père ou la belle-mère d'un enfant lorsque les circonstances exigent cette représentation (art. 296ss CC).

Lorsque le père et la mère sont tous deux détenteurs de l'autorité parentale, les tiers de bonne foi peuvent présumer que chaque parent agit avec le consentement de l'autre (art. 304 al. 2 CC).

Si la mère n'est pas mariée avec le père et à défaut de convention ratifiée par l'autorité tutélaire, l'autorité parentale appartient à la mère uniquement (art. 298 al. 1 et art. 298a CC).

Alinéa 2: Cet alinéa concrétise l'article 275a al. 2 CC sur le plan scolaire. En effet, le Code civil octroie au parent qui n'est pas détenteur de l'autorité parentale un droit à l'information et aux renseignements concernant le développement de son enfant. D'une part, le parent qui a l'autorité parentale doit informer l'autre parent de tous les événements particuliers survenant dans la vie de l'enfant et l'entendre avant la prise de décisions importantes pour le développement de celui-ci (art. 275a al. 1). D'autre part, le parent qui n'est pas détenteur de l'autorité parentale peut lui-même recueillir des renseignements sur l'état et le développement de l'enfant auprès de tiers (médecin, enseignant, ...) qui s'en occupent. Le droit aux renseignements n'est toutefois pas un droit de surveillance. Le parent non détenteur de l'autorité parentale ne peut obtenir des renseignements que ne pourrait obtenir le parent détenteur de l'autorité parentale (art. 275a al. 2). En outre, le droit à l'information peut être limité de la même manière que le droit aux relations personnelles lorsque le bien de l'enfant l'exige (art. 275a al. 3). C'est pour cette raison que les mots «en principe» figurent dans cet alinéa. Cas échéant, le détenteur de l'autorité parentale en informera l'enseignant.

Art. 29 Séjour et établissement des parents

Alinéa 1: Tout enfant, résidant dans le canton, a accès à l'école, quel que soit son statut. L'article 19 de la Constitution fédérale garantit à chacun un enseignement de base suffisant et gratuit. Selon le Conseil fédéral (cf. FF 1997 I 281),

cette disposition consacre un droit social, qui est justiciable et oblige la collectivité à fournir une prestation. Ainsi, selon l'article 62 de la Constitution fédérale, «*les cantons doivent à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants*». La Constitution cantonale reprend ces mêmes principes aux articles 18 et 64.

Par ailleurs, selon les termes de l'article 13 al. 2 let. a du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, «*l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous*». Enfin, en vertu de l'article 28 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, «*en vue d'assurer l'exercice du droit des enfants à l'éducation sur la base de l'égalité des chances, les Etats rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous*».

Ainsi, selon le droit constitutionnel et le droit conventionnel rappelés ci-dessus, tous les enfants, sans égard à leur nationalité, à leur origine ou à leur sexe, doivent recevoir un enseignement de base suffisant et gratuit (cf. M. Borghi, Commentaire de la Constitution, ad art. 27, p. 13; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit Constitutionnel suisse, volume II, Berne 2000, p. 691ss). Les parents ont un droit constitutionnel subjectif à ce que leurs enfants reçoivent cette instruction. Selon le Professeur Charles-Albert Morand (avis de droit du 24 novembre 1989 délivré au Département de l'instruction publique du Canton de Genève sur la question de savoir si les règles sur le séjour des étrangers peuvent faire obstacle à l'obligation de scolariser les enfants), «*l'obligation d'assurer l'instruction primaire ne dépend pas du domicile des parents ou de l'enfant, mais du lieu où l'enfant réside effectivement avec l'autorisation de ses parents ou de l'autorité tutélaire*».

Enfin, selon les Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère émises le 24 octobre 1991 par la CDIP, «*il importe d'intégrer tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse dans les écoles publiques en évitant toute discrimination*».

Alinéa 2: Les parents en attente d'une décision relative à leur droit de séjour ou d'établissement, ou en situation illégale, ne peuvent se prévaloir du fait que leurs enfants sont scolarisés. La scolarisation des enfants n'entraîne pas de fait un droit de séjour ou d'établissement des parents.

Alinéa 3: L'école doit pouvoir accueillir librement tous les enfants résidant sur le territoire fribourgeois, quel que soit leur statut. Il ne lui appartient pas d'établir une statistique ou un recensement ni de communiquer en lien avec le droit de séjour ou d'établissement des parents.

Art. 30 Collaboration entre l'école et les parents

Alinéa 1: L'alinéa 1 est à mettre en relation avec l'article 2 al. 1 de la loi. L'affirmation du rôle prioritaire des parents en

matière d'éducation est soulignée par l'article 26 al. 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme: «*Les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants*». L'article 64 al. 2 de la Constitution cantonale stipule également que l'école assure la formation des enfants en collaboration avec les parents et seconde ceux-ci dans leur tâche éducative.

Alinéa 2: La Direction est appelée à informer les parents sur les mesures importantes et de portée générale adoptées par le canton dans le domaine scolaire. Divers moyens de communication sont possibles: site internet, conférences ou communiqués de presse, réunions avec les associations faitières de parents, courriers aux associations, etc. Les parents sont en outre consultés, par l'intermédiaire de leurs associations faitières, sur les projets de lois ou de règlements qui présentent pour eux un intérêt particulier. Lorsque les parents sont organisés en associations, celles-ci constituent des interlocutrices privilégiées pour les autorités scolaires; l'importance de leur rôle est reconnue. Il revient alors aux associations là où elles existent d'organiser une consultation auprès de l'ensemble des parents lorsque la matière l'exige.

Alinéas 3 et 4: Pour parvenir à une réelle collaboration parents-école, ancrée également à l'article 302 du Code civil selon lequel les parents doivent collaborer de façon appropriée avec l'école, il faut que tout au long de l'année des contacts suivis puissent être assurés. Ces contacts peuvent prendre des formes différentes: réunions d'information générale, entretiens particuliers, documents d'information, classes ouvertes, communications écrites, etc. En tout temps durant l'année, les parents peuvent s'informer auprès des enseignants de la progression scolaire et du comportement de leur enfant, ou sur le déroulement de la scolarité en général (plans d'études, moyens d'enseignement, système d'évaluation, conditions de promotion, fonctionnement de l'établissement, projets et manifestations, etc.). Mais pour que la collaboration soit pleinement efficace, pour qu'elle ait un sens commun axé sur le bien de l'enfant, il faut également que les parents, d'une part, informent les enseignants de tout événement important susceptible d'influencer la situation scolaire de leur enfant et, d'autre part, se conforment aux attentes de l'école (participer aux réunions et séances d'information, justifier les absences de leur enfant, s'assurer que leur enfant dispose d'un repos suffisant ou que ses occupations en dehors de l'école ne nuisent pas à son travail scolaire sont quelques exemples que le règlement d'exécution pourra évoquer). Les éventuels conflits peuvent toujours être soumis aux autorités scolaires (responsables d'établissement primaire, directeurs ou inspecteurs). La mission confiée à l'école est certes passionnante, mais elle est aussi parfois délicate et difficile. Il en est de même du rôle de parents. C'est au prix de contacts suivis et du soin apporté à la communication que chaque élève grandit et acquiert peu à peu son sens des responsabilités et une forme d'expérience de l'auto-

nomie qui l'amène à s'assumer davantage. Enfants, parents, et enseignants constituent un tout. Retrancher la participation active et constructive d'un seul élément, c'est mettre en péril l'équilibre du cadre éducatif, lui-même porteur du bien-être affectif de l'enfant.

Alinéa 5: Le droit d'être entendu des parents avant toute décision affectant ou pouvant affecter le statut de leur enfant est ici clairement exprimé (cf. commentaire de l'article 40 al. 1).

Art. 31 Conseil des parents

A l'école primaire, les parents sont actuellement représentés dans les commissions scolaires dont les membres sont nommés par les conseils communaux. Au cycle d'orientation, les comités d'école sont devenus au fil du temps des organes politiques dans lesquels les parents ne sont pas partout représentés. Avec la suppression des commissions scolaires et la composition des comités d'école laissée à l'appréciation des associations de communes, il y a lieu d'associer les parents à l'école en créant un nouvel organe dans lequel ils pourront amener leur sensibilité. Ainsi,

Alinéa 1: Il est attendu de chaque établissement primaire et du cycle d'orientation qu'un conseil des parents soit mis sur pied. Afin d'être pleinement les porte-paroles des parents qu'ils représentent, les parents membres du conseil doivent avoir des enfants scolarisés dans l'établissement au moment de leur désignation. De par l'importance de sa mission et sa proximité avec les élèves, le corps enseignant doit pouvoir y être représenté, de même qu'en raison de leurs attributions, les communes y ont pleinement leur place. Chacun – parents, direction d'établissement, enseignants et communes – a la possibilité de favoriser la collaboration école-parents, de veiller au bien-être des élèves et d'améliorer leurs conditions d'étude.

Alinéa 2: C'est sur les thèmes de la collaboration école-parents et du bien-être des élèves que le conseil des parents pourra échanger et débattre, et participer de cette manière à la formation de l'opinion et au processus de décision. Les autorités compétentes (responsables d'établissement, directeurs, communes) devront en outre consulter le conseil des parents dans les affaires scolaires de portée générale. Ainsi, à titre d'exemple, le conseil pourrait être saisi, pour avis, des questions liées à la cohérence de la journée de l'élève (horaire, transport, accueil extrascolaire, etc.) et au déroulement de l'année scolaire (rencontres avec les parents, manifestations scolaires, camps, etc.). Il pourrait se prononcer sur des questions logistiques (infrastructures, fournitures scolaires, etc.) ou sur tout autre thème pour lequel le rôle ou l'avis des parents est important. Le conseil des parents n'a toutefois pas de compétence décisionnelle et n'aborde pas les questions pédagogiques et celles liées à la gestion du personnel. Il pourrait également être chargé de tâches en lien avec la vie de l'établissement scolaire (accompagnateurs, patrouil-

leurs, pédibus, etc.). Enfin, sur l'un ou l'autre thème (santé, éducation routière, etc.) des représentants des professionnels ou des milieux actifs au sein des établissements pourraient être invités aux séances du conseil des parents. Il pourrait également inviter une délégation d'élèves pour les entendre sur des sujets spécifiques les concernant et examiner leurs propositions.

Alinéa 3: Si chaque établissement peut avoir ses propres sujets de discussions, projets ou problématiques, de nombreux thèmes sont communs à l'ensemble des établissements d'un cercle scolaire (horaires des classes, transports scolaires, accueils extrascolaires, montant des taxes d'écolage, etc.). Lorsque le cercle scolaire comprend plusieurs établissements, il y a donc lieu d'assurer la cohérence des actions des différents conseils de parents ou, à choix, instaurer un seul conseil des parents pour tout le cercle scolaire.

Alinéa 4: Le Conseil d'Etat précisera les règles de désignation et de fonctionnement du conseil des parents. Les associations de parents auront, là où elles existent, un droit de participation.

Art. 32 *Violation des obligations scolaires*

Alinéa 1: Les parents, au sens de l'article 28, assument la responsabilité de la fréquentation de l'école par leur enfant.

Alinéa 2: Cet alinéa rend passibles de sanctions pénales les parents qui n'auraient pas satisfait à l'obligation de l'article 5 et de l'alinéa 1 ci-dessus à l'égard de leur enfant en âge de scolarité obligatoire. L'obligation de scolariser un enfant est également violée lorsque les parents envoient leur enfant dans une école privée non autorisée ou dispensent un enseignement à domicile sans autorisation. Cette obligation n'est pas non plus respectée en cas d'absences illégitimes dues au fait des parents (absences injustifiées, congés non autorisés, retards multiples).

Alinéa 3: Cet alinéa prévoit que la décision préfectorale, une fois exécutoire, est communiquée à la Direction, à charge pour elle d'en informer les enseignants et autorités scolaires concernés.

CHAPITRE 4 **Elève**

Art. 33 *Droits des élèves*

Alinéa 1: L'alinéa 1 fixe toute l'étendue du droit à l'enseignement inscrit notamment dans les Constitutions fédérale (art. 19 et 62) et cantonale (art. 18 et 64). Le droit à l'enseignement comprend aussi le droit d'être aidé et soutenu par des mesures appropriées (art. 35 de la présente loi). Toutefois, cet alinéa en arrête également les limites: nul ne peut

prétendre à un enseignement que son âge ou ses aptitudes ne lui permettent pas de suivre.

Alinéa 2: L'égalité des chances entre filles et garçons est réalisée en matière de formation lorsqu'ils ont accès de façon égale aux filières scolaires et lorsque les deux sexes bénéficient des mêmes conditions dans l'apprentissage. L'inscription du droit à l'égalité découle de la norme constitutionnelle en matière d'égalité (art. 9 Cst).

Alinéa 3: Il est fait référence aux articles 7 et 8 al. 2 de la Constitution fédérale et aux articles 8 et 9 al. 1 de la Constitution cantonale qui protègent la dignité de la personne et qui interdisent toute forme de discrimination. En particulier, aucune distinction basée sur l'origine, la religion, la langue, la situation sociale, le sexe, les aptitudes ou, cas échéant, le handicap de l'élève n'est admise.

Alinéa 4: En fonction de son âge et de son degré de maturité, l'enfant doit pouvoir s'exprimer au sujet des décisions scolaires importantes prises à son encontre (par exemple prolongement de cycle ou non promotion, procédure de préorientation au cycle d'orientation, changement de type de classe, sanction disciplinaire, octroi d'une 12^e année de scolarité, etc.).

Le règlement d'exécution pourrait prévoir d'autres droits aux élèves tels que celui d'être informés sur la vie générale de l'établissement ou de pouvoir exprimer leur avis ou faire des suggestions selon des modalités définies par les établissements afin de favoriser la participation des élèves à la vie scolaire.

Art. 34 *Obligations des élèves*

Alinéa 1: La fréquentation de l'école est non seulement un droit mais également un devoir de l'élève. Ce devoir implique sa participation à tous les cours obligatoires figurant dans la grille horaire et à toutes les activités organisées dans le cadre scolaire. Excursions, courses d'école, classes vertes, camps, journées sportives et culturelles, etc. comptent parmi ces activités. Sont réservées les dispenses individuelles et ponctuelles que les autorités scolaires pourront octroyer pour des motifs justifiés.

Alinéas 2 à 4: Au devoir d'obéissance de l'élève vis-à-vis des enseignants et des autorités scolaires s'ajoutent celui du respect à l'égard d'autrui et celui de se conformer aux règles de conduite édictées par les établissements. S'il contrevient à ces devoirs, l'élève s'expose à des mesures éducatives ou des sanctions disciplinaires.

Alinéa 5: Le règlement d'exécution pourrait prévoir d'autres obligations, telles que se rendre à l'école aux horaires établis, prendre soin des locaux, du mobilier et du matériel mis à disposition ou ne pas fumer dans les établissements.

Art. 35 Mesures de soutien

Alinéas 1 et 2: Tout enfant a le droit de recevoir un enseignement qui corresponde à son âge et à ses capacités. Dans ce sens, l'école aide et soutient les élèves qui présentent des besoins scolaires particuliers. Ces élèves sont ceux qui ont des difficultés d'apprentissages, ceux qui, à l'inverse, présentent des facilités et des capacités particulières (enfants dits à haut potentiel intellectuel - HPI), les élèves allophones, ceux qui ont des difficultés comportementales ou encore ceux qui souffrent d'un handicap. La disposition vise également les élèves sportifs ou artistes de talent qui doivent pouvoir concilier l'accomplissement de leur scolarité avec la pratique intensive d'une discipline sportive ou artistique. Pour chacun de ces élèves, l'école offre diverses mesures de soutien, individuelles ou collectives, dont la pédagogie différenciée par des programmes, objectifs ou projets personnalisés, les appuis pédagogiques, les appuis spécialisés, le prolongement ou le raccourcissement de cycle, les mesures pour élèves HPI, les mesures de suivi des élèves présentant de graves difficultés de comportement (mesures SED et classes-relais), les services de logopédie, psychologie et psychomotricité ou les classes dites séparées (classes d'accueil, classes de soutien, classes spéciales). S'agissant de ce dernier point, conformément notamment à l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007, les solutions dites intégratives doivent être préférées aux solutions dites séparatives, pour autant que les conditions liées à l'élève concerné, à l'établissement scolaire et à la classe qui l'accueillent le permettent. Cela signifie que tous les enfants ayant des besoins scolaires particuliers sont accueillis à l'école ordinaire. La question d'une orientation dans une classe séparée se pose uniquement lorsqu'il y a une entrave aux possibilités de développement de l'enfant concerné et lorsqu'il est démontré que l'environnement scolaire ne peut être adapté sans engager des ressources disproportionnées pour répondre à ses besoins. Les difficultés liées à l'organisation locale de l'établissement et aux incidences sur l'environnement (groupe-classe, personnes ressources, problèmes techniques) sont également prises en compte.

Outre les mesures pédagogiques, il y a également lieu de permettre d'autres formes d'organisation de l'enseignement afin de répondre de la meilleure façon possible aux besoins scolaires de certains élèves (par exemple offre supplémentaire ou projet pédagogique spécifique à l'extérieur de l'établissement scolaire, allègement d'horaire ou congés spéciaux pour mener à bien la pratique à haut niveau d'un sport ou d'un art, etc.).

Alinéa 3: Certaines problématiques dont les causes sont extrascolaires (sentiment d'exclusion, difficultés du milieu familial, stigmatisation des enfants dont les parents sont à l'aide sociale, maltraitance, négligence, encadrement et soutien éducatif lacunaire, violence conjugale, dépendances) dépassent largement les possibilités d'intervention de l'école

et rendent nécessaire la signalisation de ces situations aux instances de protection de l'enfant. Cet alinéa souligne ainsi l'importance d'une collaboration entre les différentes entités concernées.

Alinéa 4: Comme pour d'autres domaines pédagogiques, tels que l'évaluation ou les conditions de promotion, le Conseil d'Etat est chargé d'édicter des dispositions sur les mesures de soutien.

Art. 36 Prolongation de la scolarité

Alinéa 1: Cette disposition donne principalement la possibilité aux élèves qui ont redoublé une année durant leur parcours scolaire d'accomplir le programme complet de la scolarité obligatoire en effectuant une 12^e année de scolarité. Elle permet également aux élèves qui n'ont pas de projet professionnel, qui doivent attendre leurs 16 ans pour entrer en formation, ou encore à ceux qui souhaitent poursuivre leurs études dans un établissement du secondaire II sans être issus du type de classe adéquat, d'accomplir une 12^e année dans le même type de classe du cycle d'orientation ou dans un type de classe plus exigeant. Exceptionnellement, le directeur peut encore autoriser une 13^e année.

La 12^e année linguistique est traitée, quant à elle, dans le concept cantonal des langues (art. 12).

Alinéa 2: L'élève effectuera sa 12^e année, respectivement sa 13^e année, dans le cercle scolaire de son lieu de domicile ou de sa résidence habituelle (art. 13–14). La gratuité de l'école est assurée (art. 10).

Alinéa 3: Il revient à la Direction d'édicter les dispositions nécessaires quant aux modalités et conditions d'octroi. Le préavis du conseiller en orientation pourrait être requis.

Art. 37 Evaluation

Alinéa 1: L'évaluation décrit la progression de l'élève dans ses apprentissages et permet de déterminer le niveau de ses connaissances et de ses compétences. Organisées tout au long de l'année scolaire, les évaluations interviennent généralement au terme d'un chapitre ou d'une séquence d'enseignement. Elles portent sur des matières déterminées qui ont fait l'objet d'une étude en classe. Les résultats sont traduits sur une échelle d'appréciations (par exemple: objectifs atteints avec grande facilité, atteints avec facilité, atteints, atteints minimalement, non atteints) ou de notes allant de 3 à 6 à l'école primaire (6 = la meilleure note, 4 = suffisant, au-dessous de 4 = insuffisant) et de 1 à 6 au cycle d'orientation. Toutefois, ce ne sont pas seulement les connaissances et compétences des élèves qui sont évaluées mais également leur attitude face au travail et à l'apprentissage, ainsi que leur comportement individuel et social. L'évaluation guide ainsi l'élève dans ses apprentissages, informe l'élève et ses parents sur les acquis et

sur les éventuelles difficultés qui peuvent rendre nécessaire le recours à des mesures de soutien, et enfin, elle sert à prendre les décisions de promotion ou d'orientation.

Alinéa 2: A travers les standards nationaux prévus par Har-moS sont décrites les connaissances et compétences minimales qu'un élève doit avoir acquises à un moment précis de la scolarité. Des tests de référence nationaux et internationaux serviront à mesurer les connaissances et compétences des élèves au cours de leur scolarité. La Convention scolaire romande prévoit également l'organisation d'épreuves romandes permettant de mesurer l'atteinte des objectifs du plan d'études romand à différents stades de la scolarité. Les élèves de la partie alémanique seront eux aussi soumis à des épreuves communes coordonnées au niveau de la Deutschsprachigen EDK-Regionen (D-EDK). Enfin, la Direction organise depuis plusieurs années déjà des épreuves cantonales. L'ensemble de ces tests communs a également pour but de contribuer à l'évaluation du système scolaire et de mettre à la disposition des enseignants des repères extérieurs à la classe permettant de situer la progression des élèves.

Alinéa 3: Les précisions apportées au commentaire de l'alinéa 1 au sujet du contenu et des critères d'évaluation, tout comme celles relatives à la communication de l'évaluation, notamment par le bulletin scolaire, seront adoptées par voie réglementaire. Le Conseil d'Etat pourra également prévoir des objectifs différents et des règles d'évaluation différentes pour les élèves présentant des besoins scolaires particuliers.

Art. 38 Promotion

Alinéa 1: Le niveau des connaissances et des compétences acquises, l'attitude face au travail et à l'apprentissage, ainsi que l'âge de l'élève sont autant de critères servant à déterminer son passage d'une année ou d'un cycle d'enseignement à l'autre.

Alinéa 2: Tout comme en matière d'évaluation, les conditions de promotion doivent pouvoir être adaptées aux divers cycles d'enseignement; ces précisions seront apportées par voie réglementaire. Le Conseil d'Etat pourra également prévoir des règles de promotion différentes pour les élèves présentant des besoins scolaires particuliers.

Art. 39 Sanctions disciplinaires

Alinéa 1: L'enseignant intervient envers les élèves dont le comportement ne donne pas satisfaction. Il prend d'abord à leur égard les mesures éducatives appropriées. Celles-ci ont pour but d'améliorer l'attitude et le travail des élèves concernés (par exemple, réprimande, communication aux parents, devoirs supplémentaires, réparation du dommage, mise à l'écart momentanée à des fins de réflexion, retenue de courte durée, etc.). Si les mesures éducatives restent sans effet suffisant ou paraissent d'emblée vaines, les infractions aux dispo-

sitions légales ou réglementaires peuvent entraîner des sanctions disciplinaires (par exemple, exclusion temporaire d'un cours en particulier, exclusion temporaire de l'ensemble des cours, travaux en faveur de l'école, retenue de longue durée, exclusion définitive pour les élèves en prolongation de scolarité, etc.).

Alinéa 2: La discipline développe le sens de la responsabilité et concourt à la formation de la personnalité de l'enfant. Elle doit être prioritairement éducative; elle ne saurait être uniquement autoritaire et répressive. Les sanctions ne doivent en aucun cas porter atteinte à la dignité de l'élève ni à son intégrité physique et psychique (cf. art. 34 al. 2 Cst). En particulier, les injures, les humiliations, les mauvais traitements et les châtiments corporels sont strictement interdits.

Alinéa 3: Le principe de légalité exige que la loi mentionne au moins la sanction la plus grave et l'autorité compétente pour la prononcer. Une sanction d'exclusion définitive ne saurait entrer en ligne de compte durant la scolarité obligatoire. Aussi, cet alinéa prévoit l'exclusion temporaire de l'ensemble des cours pour une durée maximale de six semaines par année scolaire et, durant la prolongation de la scolarité, l'exclusion définitive. L'exclusion pour les deux premières semaines est du ressort des responsables d'établissement primaire et des directeurs, l'inspecteur intervenant dès la troisième semaine d'exclusion. L'exclusion temporaire des cours n'étant pas une dispense de la scolarité obligatoire, les élèves ne sont pas livrés à eux-mêmes. L'école et, si possible, les parents œuvrent ensemble à la réintégration de l'élève concerné.

Alinéa 4: Cet alinéa laisse au Conseil d'Etat le soin de régler plus en détail la matière dont certaines précisions figurent déjà dans le commentaire de l'alinéa 1.

Art. 40 Forme des décisions

Alinéa 1: La forme écrite se justifie en raison de l'importance de la décision en cause puisqu'il s'agit de décisions qui affectent ou peuvent affecter le statut de l'élève. C'est une notion qui doit être interprétée restrictivement. Affecte le statut d'un élève toute décision qui exerce, avec une intensité particulière ou une certaine gravité, une influence sur les droits et devoirs de l'élève, sur son cursus scolaire et, plus généralement, sur son avenir scolaire. Il s'agit notamment des décisions relatives aux changements de cercle scolaire, aux attributions ou aux changements de type de classe, aux non promotions de fin d'année, aux sanctions disciplinaires, ou des décisions refusant une 12^e année de scolarité ou l'accès gratuit aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité. La décision qui affecte ou peut affecter le statut d'un élève doit également indiquer la voie de droit, le délai ainsi que l'autorité compétente, conformément à l'article 66 let. f du code de procédure et de juridiction administrative.

Alinéa 2: Les autorités scolaires amenées à prendre une décision relative à un élève en informe son enseignant.

Art. 41 Santé des élèves

Alinéa 1: L'école doit assumer des tâches à l'égard de la santé des élèves, en tenant compte toutefois de la responsabilité première des parents en la matière. La Direction, en collaboration avec la Direction de la santé et des affaires sociales, a élaboré un concept cantonal de promotion de la santé et de prévention des comportements à risque qui vise les cinq objectifs suivants: le bon état de santé auto-déclaré de la majorité des élèves reste stable, voire tend à s'améliorer (1), l'état de santé auto-déclaré de la minorité des jeunes qui cumulent les problèmes s'est amélioré et ceux-ci vivent mieux leur scolarité (2), le bien-être professionnel auto-déclaré des enseignants s'est amélioré (3), les établissements scolaires ont mis en place une structure, un plan, des moyens pour piloter la santé à l'école (4), un dispositif commun DICS-DSAS pour le pilotage (y compris l'évaluation) de la santé à l'école, à laquelle des partenaires (communes, parents, associations, etc.) peuvent être associés, est mis en place et est fonctionnel (5). Ce concept a été mis en consultation jusqu'en janvier 2012. Les réponses sont actuellement dépouillées et analysées.

Alinéa 2: L'organisation et la mise en œuvre des contrôles médico-scolaires relèvent des communes. La surveillance et les instructions y relative incombent à la Direction de la santé et des affaires sociales. Actuellement, deux ordonnances du Conseil d'Etat fixent l'organisation de la médecine scolaire mais la thématique est en cours de révision.

Alinéa 3: Les communes doivent s'assurer de l'entretien des locaux et installations scolaires – dont les cours de récréation et les terrains de jeux –, de leur adaptation à l'âge et à la constitution des élèves, de leur sécurité, ainsi que de leur hygiène et ergonomie (cf. le commentaire de l'article 57 al. 2 let. b).

A des fins de prévention et de promotion de la santé, le règlement d'exécution pourra également rappeler l'interdiction de fumer et de vendre, distribuer, consommer ou détenir de l'alcool ou des produits illicites dans le cadre de l'école.

Art. 42 Protection du domaine privé

Cette disposition a pour but de protéger le domaine privé des élèves et de leurs proches contre toute indiscretion de la part de ceux qui auraient reçu des informations à ce sujet, qu'ils soient enseignants, personnel socio-éducatif, personnel des services de logopédie, psychologie et psychomotricité ou autorités scolaires par ailleurs tous soumis au secret de fonction.

Art. 43 Banques de données ou fichiers d'élèves

Alinéa 1: L'Etat met actuellement en place un système informatique de gestion et d'information (HarmAdminEcoles-HAE) auquel sont rattachés les établissements scolaires et les services d'Etat concernés. Ce système a pour but de suivre le cursus scolaire d'un élève durant toute sa scolarité, de faciliter le pilotage et la gestion administrative de l'école par les instances concernées, d'établir des statistiques scolaires (ceci également dans le contexte de la modernisation des statistiques de l'éducation mise en œuvre par l'Office fédéral de la statistique), ou encore de mener des recherches scientifiques (telle la recherche sur la santé des élèves dont une partie (2500) a été suivie durant une longue période dans le but d'élaborer le concept cantonal de promotion de la santé). Les autres banques de données éventuelles ou fichiers d'élèves tenus par les établissements scolaires ont les mêmes buts. Les communes portent en outre la responsabilité des archives existantes, ainsi que des nouvelles, jusqu'à la mise en place du nouveau système centralisé.

Alinéa 2: Dans le respect de la législation en matière de protection des données et du principe de la proportionnalité, le contenu des banques de données ou des fichiers, ainsi que les conditions de leur utilisation, doivent être précisément fixés. Compte tenu du démarrage du projet HAE et de son caractère évolutif, considérant également la flexibilité souhaitée dans ce domaine en cas de modification du contenu, cette tâche est dévolue au Conseil d'Etat. A noter que les banques de données et les fichiers peuvent inclure la photo de l'élève.

Alinéa 3: La législation fédérale autorise l'utilisation du NAVS13 dans le domaine de l'enseignement. C'est un moyen facilitant l'identification des élèves et de leurs parents afin de garantir la cohérence des données, en particulier dans les automatismes prévus de mise à jour (par exemple lors de changement de domicile). Le NAVS13 est également utilisé pour la transmission des statistiques à l'intention de l'Office fédéral de la statistique et de l'OFFT.

Alinéa 4: Selon la loi sur la protection des données, l'accès à des données personnelles au moyen d'une procédure d'appel, notamment un accès en ligne, ne peut être accordé à un ou une destinataire que si une disposition légale le prévoit. Conformément au règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles, la procédure d'appel doit être documentée dans un règlement d'utilisation, qui précise notamment les personnes autorisées à accéder aux données, les données mises à leur disposition, la fréquence des interrogations, la procédure d'authentification, les autres mesures de sécurité ainsi que les mesures de contrôle. Une copie du règlement est transmise à l'autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données.

CHAPITRE 5 Enseignants et enseignantes

Art. 44 Fonction

Le mandat professionnel de l'enseignant est défini dans le règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant dépendant de la DICS (RPens) et plus précisément encore, dans le descriptif de fonction (cahier des charges) approuvé par le Conseil d'Etat. Le mandat professionnel de l'enseignant comprend quatre champs d'activité: l'enseignement, le suivi pédagogique et éducatif des élèves, le fonctionnement de l'école, la formation continue. On retrouve chacun de ces champs à l'article 44.

Alinéas 1 et 2: Ces alinéas fixent les deux premiers champs de la fonction (enseignement et éducation). L'alinéa 1 situe l'enseignant par rapport aux élèves dont il a la responsabilité (position de garant). L'alinéa 2 affirme l'autorité de l'enseignant par la formulation «il conduit sa classe». Le «comment» de l'exercice de cette autorité relève de la pédagogie. L'enseignant dispose d'une certaine autonomie dans la conception, l'organisation et l'exercice de son travail, tout en étant soumis aux principes fixés par la présente loi et par le descriptif de fonction.

Alinéa 3: Cet alinéa est le corollaire de l'article 33 al. 3. Il s'agit de prévenir tout abus qui conduirait à traiter, en actes, gestes ou paroles, un élève ou un groupe d'élèves en faisant acception de différences au niveau des droits fondamentaux de la personne. Tout élève, quel que soit notamment ses aptitudes, son sexe, sa situation sociale, sa religion, sa race, son origine, sa langue ou, le cas échéant, son handicap a le droit de recevoir l'enseignement et l'éducation que l'école lui offre aux termes de la loi et que l'enseignant est tenu de lui donner selon les devoirs incombant à sa fonction. S'agissant de l'interdiction de toute forme de propagande, il serait erroné de voir en ce passage l'interdiction camouflée d'aborder à l'école les grands problèmes qui se posent à la société et au monde, d'en présenter les diverses solutions et de les discuter. Une telle interdiction irait à l'encontre des articles 2 et 3. Ceux-ci postulent au contraire que le dialogue soit favorisé, pour autant que cela se fasse avec la plus grande objectivité possible et dans le respect des personnes. L'interdiction vise par contre la propagande politique, idéologique, religieuse dont le but serait d'amener les élèves à adopter le point de vue de l'enseignant, ou la propagande publicitaire à des fins commerciales.

Alinéas 4 et 5: On retrouve ici les deux derniers champs de la fonction (fonctionnement de l'école et formation continue) dont les contenus sont précisés dans le règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant dépendant de la DICS.

Art. 45 Statut et formation

Alinéa 1: La législation sur le personnel de l'Etat prévoit la possibilité d'adopter des dispositions particulières pour certaines fonctions. Il en est ainsi pour le personnel enseignant dont le statut est en partie légiféré par la présente loi et par le règlement du 6 juillet 2004 relatif au personnel enseignant dépendant de la DICS (RPens).

Alinéa 2: La CDIP est l'organe compétent pour reconnaître les diplômes d'enseignement suisses et étrangers. La formation des enseignants comprend une formation scientifique ou disciplinaire et une formation pédagogique. Elle doit correspondre au degré (primaire ou cycle d'orientation) et au type d'enseignement concernés (enseignants généralistes, enseignants spécialistes, enseignants spécialisés). La Direction peut toutefois prévoir des exceptions pour les remplacements notamment (engagement provisoire, sous contrat de durée déterminée, d'enseignants en formation, d'enseignants diplômés d'un autre degré ou type d'enseignement ou, plus rarement, de personnes non diplômées).

Alinéa 3: Régulièrement, des personnes au parcours professionnel différent (diplôme d'enseignement d'école non reconnue, formation de type professionnel, diplôme valable pour un autre degré d'enseignement, formation scientifique uniquement, etc.) sollicitent une reconnaissance de leur formation ou de leurs acquis afin de pouvoir enseigner dans les établissements scolaires du canton. Ces parcours de formation ne sont pas analysés par la CDIP. C'est pourquoi, la Direction a créé, en 2003, un groupe de travail interne, comprenant des représentants des services concernés de la DICS et des représentants des institutions de formation des enseignants, afin de statuer sur ces demandes.

Art. 46 Autorisation d'enseigner

Alinéa 1: Le diplôme d'enseignement ou encore l'engagement d'un enseignant inclut implicitement l'octroi d'une habilitation à enseigner telles disciplines dans tel degré scolaire. L'alinéa 1 va plus loin et formalise de manière explicite l'autorisation d'enseigner. Désigner le contrat d'engagement comme l'expression de cette autorisation évite de devoir éditer un document supplémentaire, source de bureaucratie inutile.

Alinéa 2: L'autorisation d'enseigner prend naturellement fin à l'échéance du contrat. Le retrait de l'autorisation d'enseigner constitue par contre une mesure administrative définie à l'article 47 valable sur le territoire cantonal même si c'est un autre canton qui l'a prononcée.

Art. 47 Retrait de l'autorisation d'enseigner

Alinéa 1: La résiliation du contrat d'un enseignant par licenciement met un terme à ses rapports de service dans un

cercle scolaire déterminé. L'enseignant a cependant toujours la possibilité de postuler dans un autre cercle scolaire du canton, dans un autre canton ou dans une école privée. Il existe parfois des motifs de licenciement si graves que la Direction se doit de prendre une mesure plus conséquente, à savoir le retrait provisoire ou définitif de l'autorisation d'enseigner sur tout le territoire cantonal. Ces motifs concernent par exemple des infractions pénales impliquant des enfants ou des jeunes et des infractions ou des comportements totalement incompatibles avec la fonction et les qualités attendues d'un enseignant ou susceptibles de porter gravement atteinte à la sécurité ou à la considération de l'école. Il peut également s'agir de problèmes avérés de dépendances ou de troubles de la santé mentale rendant impossible la continuation de la profession en dépit des mesures d'aide pouvant être proposées à la personne concernée. Cette mesure de retrait répond à un intérêt public majeur résidant dans la protection des enfants et de l'école en tant qu'institution.

Le retrait de l'autorisation d'enseigner ne doit pas être assimilé au retrait du diplôme d'enseignement, car ce dernier, reconnu à l'échelon national, ne peut être retiré que par le canton qui l'a octroyé. Or, les enseignants n'ont pas tous un diplôme délivré par la Direction. Par ailleurs, le retrait du diplôme empêche son titulaire de faire valoir ses compétences dans la recherche d'un nouvel emploi en dehors de l'enseignement. L'autorisation d'enseigner quant à elle peut être retirée aussi bien auprès des titulaires de diplômes délivrés par la Direction qu'auprès de titulaires de diplômes délivrés par d'autres organes, et elle n'a aucune incidence sur la possession de ces titres.

Enfin, seule la Direction peut prononcer une telle mesure.

Le retrait prononcé par un autre canton à l'encontre d'un enseignant rend l'engagement de cet enseignant impossible dans notre canton. De même, si un enseignant est actif dans deux cantons, le retrait prononcé par l'autre canton s'applique également dans notre canton.

Alinéa 2: L'autorisation d'enseigner ne peut être retirée qu'au terme d'une procédure administrative conforme à la législation sur le personnel de l'Etat, impliquant notamment le droit d'être entendu. Le retrait peut également avoir lieu lorsque l'enseignant démissionne en raison de l'un des motifs mentionnés à l'alinéa 1.

Alinéas 3 et 4: Afin de permettre aux autres cantons et aux écoles privées de s'en informer, le retrait de l'autorisation d'enseigner est automatiquement communiqué à la CDIP en vue d'une inscription sur la liste intercantonale des enseignants auxquels a été retiré le droit d'enseigner. Pour des raisons liées à la sécurité juridique et à la protection de la personnalité des enseignants concernés, la mesure n'est communiquée que lorsqu'elle est devenue exécutoire, à savoir lorsqu'elle ne peut plus être contestée par un recours. Cette

inscription s'effectue en outre dans le respect des principes de la loi sur la protection des données.

Pour plus d'informations sur le sujet, lire le message N° 240 du 10 janvier 2006 accompagnant le projet de décret portant approbation de la modification de l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, plus particulièrement le commentaire de l'article 12^{bis} rappelé ci-dessous:

¹ *La CDIP tient une liste des enseignants auxquels a été retiré, par décision cantonale, le droit d'enseigner. Les cantons ont l'obligation de communiquer au Secrétariat général de la CDIP les données personnelles stipulées à l'alinéa 2 dès que la décision est exécutoire.*

² *La liste contient le nom de l'enseignant, la date de l'octroi du diplôme ou de l'autorisation d'exercer la profession, la date du retrait du droit d'enseigner, le nom de l'autorité compétente, la durée du retrait du droit d'enseigner ainsi que, le cas échéant, la date du retrait du diplôme. Les autorités cantonales et communales peuvent, sur demande écrite, obtenir ces renseignements à condition qu'elles prouvent leur intérêt légitime et que la demande concerne une personne précise.*

³ *Tout enseignant figurant sur la liste intercantonale est informé de son inscription ou de la suppression de cette dernière. Il a, en tout temps, le droit de consulter les informations le concernant.*

⁴ *L'inscription est effacée lorsque le droit d'enseigner est restitué à la fin de la période de retrait ou lorsque la personne concernée a 70 ans révolus.*

⁵ *Tout enseignant inscrit dans la liste peut, dans un délai de trente jours après notification, interjeter contre cette décision un recours écrit et dûment motivé auprès de la commission de recours, comme le prévoit l'article 10 al. 2 du présent accord.*

⁶ *Dans tout autre cas, les principes du droit du canton de Berne sur la protection des données s'appliquent mutatis mutandis.*

Seule la Direction, en tant qu'autorité d'engagement, peut demander, par écrit et à condition de prouver son intérêt légitime, si une personne précise est inscrite sur la liste de la CDIP. Les écoles privées peuvent également s'informer de la présence ou non sur la liste d'un enseignant en particulier. La CDIP donne ainsi une information parfaitement ciblée en indiquant si, concernant telle personne, un retrait du droit d'enseigner lui a été communiqué. Ces démarches portent sur des cas isolés car il est en général aisé de savoir, lors d'un engagement, si la personne a le droit d'enseigner.

Art. 48 Consultation

Alinéa 1: Les responsables d'établissement primaire et les directeurs doivent consulter les enseignants dans les affaires scolaires importantes de portée générale, à savoir celles qui

concernent l'ensemble des enseignants d'un établissement scolaire et non un enseignant en particulier.

Alinéa 2: Les enseignants peuvent en tout temps soumettre des propositions aux responsables d'établissement primaire et aux directeurs, en particulier sur le fonctionnement de l'établissement scolaire.

Art. 49 Associations professionnelles

Alinéa 1: Les associations professionnelles ont le droit d'être consultées dans les affaires scolaires importantes de portée générale, dans celles concernant le statut des enseignants et sur les projets de lois et de règlements qui présentent pour elles un intérêt particulier. L'exigence d'une reconnaissance des associations par le Conseil d'Etat a pour but de vérifier la représentativité de chacune d'elles. A l'heure actuelle, pour la partie francophone, il s'agit de la Société pédagogique fribourgeoise francophone SPFF (enseignants primaires) et de l'Association des maîtres du cycle d'orientation fribourgeois francophone AMCOFF (enseignants du cycle d'orientation) et, pour la partie alémanique, de la Lehrerinnen- und Lehrerverein Deutschfreiburg LDF (enseignants primaires et du cycle d'orientation).

Alinéa 2: Elles peuvent en tout temps soumettre des propositions à la Direction.

CHAPITRE 6 Autorités scolaires

Art. 50 Direction d'établissement a) Principes

A partir de la fin des années 1990, certains cantons ont pris les premières mesures pour que les établissements scolaires se muent en établissements à autonomie partielle, avec un transfert de la direction opérationnelle vers chaque établissement. Dans ce contexte, diverses filières de formation destinées aux responsables d'établissement scolaire ont vu le jour. Les institutions de formation peuvent les faire accréditer depuis 2004 auprès de la CDIP. Cette accréditation vise à évaluer la qualité de la formation sous un angle formel puis à la certifier et, simultanément, à donner des recommandations en vue de développer la qualité de la conduite d'un établissement scolaire.

Fort de l'expérience acquise au niveau du cycle d'orientation et valorisant les démarches expérimentales conduites depuis plusieurs années au degré primaire, la Direction soutient l'instauration dans le canton d'un pilotage de tous les établissements scolaires, soucieuse d'en garantir la qualité au niveau de l'organisation et du fonctionnement.

Alinéas 1 et 2: Afin qu'un établissement scolaire soit reconnu à part entière et puisse avoir à sa tête un responsable (EP) ou un directeur (CO), il doit comprendre au moins dix classes et former, de manière durable, une école primaire entière ou un cycle d'orientation entier, c'est-à-dire compter les huit années du degré primaire ou les trois années du cycle d'orientation. L'établissement doit se situer à l'intérieur d'un cercle scolaire (art. 59) et ses classes peuvent être localisées dans un ou plusieurs endroits.

Alinéa 3: Il est fait référence ici à ce que l'on appelle plus communément les écoles de quartier. Il s'agit de favoriser les cercles scolaires dont les grands effectifs permettent de former plusieurs établissements complets d'au moins dix classes mais regroupées en un lieu unique. En effet, de tels établissements offrent le cadre adéquat à une bonne gestion administrative, organisationnelle et pédagogique. Les cercles scolaires primaires comptant actuellement plusieurs établissements complets sont Fribourg, Villars-sur-Glâne, Marly et Bulle, alors qu'au cycle d'orientation, c'est le cas dans la Broye, en Sarine, en Gruyère et en Singine. Chaque établissement peut ainsi comprendre à sa tête un responsable ou un directeur.

Le taux d'engagement des directions d'établissement est défini en fonction de la taille et du profil des établissements. Après examen, il a été évalué qu'un établissement comptant dix classes permettait l'engagement d'un responsable ou d'un directeur à mi-temps.

Au travers de cette démarche structurelle assurant une meilleure synergie des forces en présence et évitant l'isolement des petits établissements, l'on vise une plus grande efficacité du leadership sur le lieu même des établissements.

Art. 51 b) Fonction

Alinéas 1 et 2: Ces alinéas déterminent les attributions premières du responsable d'établissement primaire et du directeur. Leurs tâches et responsabilités ainsi que leur statut (art. 54) seront définis plus précisément dans le règlement d'exécution et le descriptif de fonction (cahier des charges) approuvé par le Conseil d'Etat. En effet, selon la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), il revient aux Directions de fixer l'organisation des unités qui leur sont subordonnées, conformément aux règles générales adoptées par le Conseil d'Etat.

Les attributions du responsable d'établissement primaire et du directeur en font les premiers responsables de l'établissement scolaire tant sur le plan administratif que pédagogique. Ils sont ainsi chargés de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion de leur établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation, ainsi que de la collaboration avec l'ensemble des partenaires scolaires. Ils représentent l'établissement vis-à-vis de l'extérieur. A titre

d'exemple, le descriptif de fonction pourrait comprendre les tâches suivantes:

Au plan administratif, il s'agit notamment d'organiser l'année scolaire (cf. également l'art. 57 al. 2 let. f), à savoir répartir les classes dans les bâtiments scolaires, répartir les élèves dans les classes, définir les horaires scolaires et l'occupation des infrastructures, commander le matériel, planifier les manifestations scolaires, informer les parents sur le fonctionnement de l'établissement et l'organisation de l'année scolaire, etc.

Au plan pédagogique, il s'agit d'accompagner et conseiller le corps enseignant, de coordonner les activités pédagogiques, d'assurer la mise en place de projets d'établissement, de fixer les orientations à prendre, de planifier et de mettre en œuvre les mesures de soutien, le concept d'intégration, le concept des langues, le concept santé, les activités sportives et culturelles, de prendre les décisions à l'égard des élèves (congés spéciaux, sanctions disciplinaires, attribution d'un type de classe, prolongement de scolarité, ...), etc.

S'agissant de la conduite du personnel, on vise la gestion administrative y relative (préaviser les engagements et les résiliations, attribuer les classes aux enseignants, coordonner la formation continue, gérer les absences et les remplacements, établir les certificats de travail, etc.), ainsi que l'évaluation périodique du corps enseignant au sens de la législation sur le personnel de l'Etat.

Les missions du responsable d'établissement primaire et du directeur en matière pédagogique et en conduite du personnel en font les premières autorités scolaires responsables de la qualité de l'enseignement et de l'éducation dispensés dans l'établissement.

Au plan de la collaboration, il s'agit d'établir les contacts nécessaires avec les partenaires de l'école que sont les communes, les parents, les services de logopédie, psychologie et psychomotricité, les services médico-scolaires, le planning familial, la police ou toute personne intervenant de manière générale dans la vie de l'établissement, et de coordonner les activités des uns et des autres.

Alinéa 3: Selon l'article 4, l'école doit porter une attention particulière au climat scolaire. Dans ce sens, responsables d'établissement et directeurs doivent mettre en place des conditions de travail favorables tant pour les élèves que pour le corps enseignant, établir des règles de vie et promouvoir une culture de collaboration, de communication et d'échange. Cas échéant, ils sont chargés d'aplanir les difficultés pouvant surgir entre parents, enseignants et élèves notamment.

Alinéa 4: Les attributions des communes ayant un impact direct sur le fonctionnement des établissements scolaires, une étroite collaboration impliquant un échange régulier d'informations, voire la réalisation de tâches (par exemple

gestion du personnel administratif et technique, élaboration du budget, etc.) entre les communes et les responsables d'établissement primaire et les directeurs s'avèrent indispensables.

Les responsables d'établissement et les directeurs n'ont pas de compétences décisionnelles au-delà de l'établissement scolaire. Ce champ de compétences appartient à l'inspecteur scolaire.

Art. 52 Inspection scolaire *a) Principe*

A ce jour, le canton compte à l'école primaire huit arrondissements francophones et quatre alémaniques. Au cycle d'orientation, il y a un arrondissement d'inspection par région linguistique. La formulation de l'article est suffisamment souple pour permettre, cas échéant, une inspection commune aux degrés primaire et du cycle d'orientation.

Art. 53 Fonction

Cet article détermine les attributions premières des inspecteurs. Leurs tâches et responsabilités ainsi que leur statut (art. 54) seront définis plus précisément dans le règlement d'exécution et le descriptif de fonction (cahier des charges) approuvé par le Conseil d'Etat. En effet, selon la LOCEA, il revient aux Directions de fixer l'organisation des unités qui leur sont subordonnées, conformément aux règles générales adoptées par le Conseil d'Etat.

L'inspecteur prend une part importante à la qualité du fonctionnement des établissements de son arrondissement et de la formation qui y est dispensée, ainsi qu'au développement de l'école en général, sous l'impulsion de la Direction et des Services de l'enseignement obligatoire. Dans cette optique, il coordonne et suit l'activité des responsables d'établissement primaire et des directeurs. Il les conseille dans l'accomplissement de leurs tâches, plus particulièrement pédagogiques et d'encadrement du corps enseignant, et les seconde ainsi dans le contrôle de la qualité de l'enseignement et de l'éducation. Son inspection peut notamment prendre la forme d'une évaluation externe des établissements scolaires sur les aspects pédagogiques, didactiques, éducatifs et organisationnels.

Art. 54 Statut et formation

Alinéa 1: La législation sur le personnel de l'Etat prévoit la possibilité d'adopter des dispositions particulières pour certaines fonctions. A l'instar des enseignants, il en est ainsi pour les autorités scolaires dont le statut est en partie légiféré par la présente loi et, cas échéant, par une réglementation d'exécution.

Alinéa 2: La CDIP est l'organe compétent pour reconnaître les diplômes d'enseignement suisses et étrangers. La formation complémentaire adéquate, instituée dans le cadre de la

D-EDK et de la CIIP, est actuellement dispensée par la HEP du canton de Berne et par la HEP fribourgeoise, et consiste en une filière de degré tertiaire reconnue sur le plan intercantonal (CAS, certificat d'études avancées en gestion d'institutions de formation).

Art. 55 *Conférences des autorités scolaires*

Les conférences francophone et alémanique des directeurs et des inspecteurs existent depuis de nombreuses années. Elles sont d'une grande utilité pour la coordination de leurs activités et pour le pilotage du système scolaire. Les conférences sont en outre consultées par la Direction dans les affaires scolaires importantes de portée générale, ainsi que sur les projets législatifs qui les intéressent. Elles peuvent également être convoquées par la Direction ou être chargées de travaux spéciaux (affinement du plan d'études pour les différentes disciplines, propositions de modification de la grille horaire, élaboration de documents d'information, réflexions sur diverses thématiques pédagogiques comme les rythmes scolaires, le soutien scolaire, la prise en charge des situations particulières, etc.). Avec l'arrivée des responsables d'établissement, il y a également lieu de prévoir pour eux une ou des conférences par arrondissement.

CHAPITRE 7

Attributions des communes et organisation des cercles scolaires

Art. 56 *Attributions des communes*

a) En général

Alinéa 1: Les communes doivent s'assurer que chaque enfant domicilié sur son territoire ou y résidant habituellement reçoive l'enseignement auquel il a droit et auquel il est soumis. Il leur appartient d'établir la liste des enfants devant commencer l'école obligatoire.

Alinéa 2: La législation scolaire attribuée aux communes différentes tâches et compétences. Les décisions prises par les communes sont susceptibles de recours conformément aux dispositions de la loi sur les communes (art. 153 LCo).

Art. 57 *b) En particulier*

Alinéa 1: Offrir un enseignement ne signifie pas que chaque commune doit disposer d'un bâtiment scolaire mais qu'elles doivent assurer aux enfants l'accès à l'école. Les communes sont en outre chargées, dans les limites de leurs attributions, d'organiser cette école (cf. al. 2) et de veiller à son bon fonctionnement. Un bon climat scolaire (cf. art. 4) dépend beaucoup du bien-être des personnes qui travaillent au sein des établissements. Dans le cadre de leurs attributions (infrastructures, mobilier, équipements didactiques et informa-

tiques, matériel scolaire, bibliothèque, financement d'activités extrascolaires, etc.), les communes sont à même de créer de bonnes conditions de travail et d'étude.

Alinéa 2: La liste des tâches n'est pas exhaustive, d'où le mot «notamment».

Lettre a: Le règlement doit être adopté dans les formes prévues par la législation sur les communes. Il arrête les prescriptions laissées à la compétence des communes. Il définit notamment les tâches déléguées à la commission scolaire si les communes y font appel (cf. art. 58), il fixe le montant maximal des contributions pouvant être perçues auprès des parents pour les fournitures scolaires et certaines manifestations scolaires, il détermine les jours et demi-jours de congé des élèves du premier cycle primaire, il prévoit la gratuité ou non des changements de cercle pour raison de langue, etc. Si les communes forment une association, les statuts peuvent remplacer le règlement.

Lettre b: Les communes doivent mettre à la disposition des élèves et des enseignants les locaux et installations nécessaires à l'école. Elles ont le choix entre la construction, l'achat ou la location de bâtiments qu'elles doivent également équiper (en mobilier et en équipements didactiques et informatiques notamment) entretenir et gérer. La législation relative aux constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation établit la liste des locaux et installations subventionnés par l'Etat. Par ailleurs, le règlement d'exécution pourrait rappeler aux communes leur devoir en matière de police du feu et l'obligation de prévoir des mesures de sécurité contre l'incendie et les catastrophes naturelles (exercices d'évacuation, informations dispensées par des spécialistes, procédure établie et adaptée aux situations particulières des bâtiments scolaires).

Par cette disposition et ce commentaire est donnée la suite définitive à la motion Bruno Fasel/Charles Brönnimann N° 122.05 relative à la leçon sur les évacuations des écoles à dispenser au début de l'année scolaire en prévision de catastrophes naturelles ou de feu (réponse du 7 mars 2006, prise en considération le 15 mai 2006).

Lettre c: Il est de la responsabilité des communes d'engager le personnel administratif (secrétariat/comptabilité/bibliothécaire) et technique (conciergerie) nécessaire au bon fonctionnement des établissements.

Lettre d: Les moyens d'enseignement sont définis à l'article 10 al. 2, à savoir les manuels et les moyens pouvant en tenir lieu ou les compléter (fiches de travail, supports audiovisuels, moyens numériques, etc.) et qui permettent aux élèves de suivre l'enseignement prévu par les plans d'études. Le matériel scolaire comprend notamment les ressources didactiques, à savoir les documents et livres de référence retenus à l'intention des enseignants pour préparer et dispenser leur cours.

Par fournitures scolaires, on entend plus particulièrement tout ce qui est nécessaire au bon fonctionnement des cours telles que cahiers, dossiers, classeurs, agenda, instruments de géométrie, matériaux pour les activités créatrices, etc.

Lettre e: Un groupe de travail sur les bibliothèques scolaires et mixtes, créé en mai 2007, a notamment eu pour but de préciser les missions respectives des bibliothèques scolaires et mixtes et d'harmoniser les statuts de leurs responsables. Selon un premier rapport, «*la bibliothèque scolaire d'aujourd'hui se doit d'être un véritable centre d'information, de formation et de loisirs. Elle doit permettre à tout élève, par le biais de la formation à la recherche documentaire, de la promotion de la lecture et de diverses animations, d'acquérir les connaissances nécessaires pour trouver et sélectionner l'information, de développer son autonomie et de stimuler sa curiosité. A l'heure des nouvelles technologies et du tout Internet, ce n'est plus la rareté de l'information, mais bien son contraire qui pose problème. Afin de remplir au mieux ses missions, la bibliothèque scolaire doit être intégrée au processus éducatif et servir d'outil de travail pour l'enseignement. La collaboration enseignant-bibliothécaire est primordiale et l'appui des autorités locales et de la direction d'établissement est indispensable. La présence de personnel qualifié, une accessibilité accrue aux locaux et des collections adaptées et actualisées permettent à la bibliothèque scolaire d'assurer pleinement son rôle*». Il appartient aux communes de créer et de gérer des bibliothèques scolaires (subventionnées par l'Etat conformément à la législation sur les subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation) ou de permettre facilement l'accès des élèves à une bibliothèque communale ou régionale. Dans ce cas, elles assurent la mise à disposition gratuite des ouvrages utilisés dans le cadre scolaire.

Lettre f: Organiser l'année scolaire signifie notamment répartir les classes dans les bâtiments scolaires, répartir les élèves dans les classes, définir les horaires scolaires et l'occupation des infrastructures, commander le matériel, planifier les manifestations scolaires, informer les parents sur le fonctionnement de l'école et l'organisation de l'année scolaire, etc. Ces tâches sont accomplies par le responsable d'établissement primaire ou le directeur. Toutefois, les communes doivent en approuver le plan final car ces tâches ont des répercussions sur les infrastructures scolaires, les transports, les accueils extrascolaires et le financement par les communes du matériel scolaire et de certaines manifestations scolaires (cf. art. 10 al. 3).

S'agissant des horaires scolaires, le règlement d'exécution actuel fixe le principe des horaires blocs. HarmoS préconise en effet de privilégier la formule des horaires blocs dans l'organisation de l'enseignement du degré primaire. Les horaires blocs impliquent un agencement du temps d'enseignement permettant que les horaires scolaires des enfants soient davantage en phase avec la vie familiale et professionnelle

des parents et simplifient les offres d'accueils extrascolaires. Concrètement, cela consiste en l'harmonisation des heures de début et de fin de cours du degré primaire, étant entendu que les dotations différentes en unités d'enseignement par année entraînent forcément des demi-jours d'école ou de congé non strictement identiques. Au cycle d'orientation, l'organisation horaire présente une densité et des contraintes qui compliquent la mise en place d'une solution semblable, l'âge des élèves la rendant de toute manière moins pressante (cf. commentaire de l'art. 18 al. 4).

Lettre g: Selon l'article 17, les élèves ont droit à des transports scolaires gratuits lorsque certaines conditions sont réunies. Il revient aux communes d'organiser et de financer ces transports. Afin de les aider dans cette tâche, un document intitulé «Déplacements d'écoliers: memorandum» a été élaboré communément par divers services de l'Etat sous la présidence du Service des transports et de l'énergie (aujourd'hui Service de la mobilité). Organiser les transports scolaires signifie en particulier choisir le transporteur, fixer l'horaire et le parcours des bus, prévoir les haltes nécessaires, surveiller l'arrivée et le départ des bus à l'école et veiller de manière générale à la sécurité du transport pour les élèves.

Avec l'instauration des accueils extrascolaires, il va de soi que l'organisation des transports s'en trouve modifiée.

Lettre h: Cette disposition répond aux exigences d'HarmoS. L'évolution du marché du travail, l'accroissement du nombre de femmes exerçant une activité professionnelle en dehors du foyer, ainsi qu'une nouvelle répartition du rôle de l'homme et de la femme au sein de la famille et dans l'éducation des enfants entraînent, à la fois, un besoin accru d'offres de prise en charge extrafamiliale et le développement de structures de jour. Le besoin d'une prise en charge par le biais de structures de jour n'est pas ressenti partout avec la même acuité, ce qui fait que les offres peuvent être très diverses. Leur mise en œuvre concrète doit rester une tâche à assumer localement, en fonction du contexte et donc des besoins différents d'une région à l'autre. En fonction des spécificités locales, une offre d'accueil extrascolaire devra ainsi être mise en place, afin de donner la possibilité aux enfants, dont le ou les parents ne peuvent assumer la garde, d'être encadrés avant et après l'école.

L'usage de cette offre demeurant facultatif, les parents gardent évidemment toute liberté de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants ou de choisir un autre système d'accueil ou de garde. Le principe de la gratuité de la scolarité obligatoire garanti par les Constitutions fédérale et cantonale n'étant en l'occurrence pas applicable, le recours à de telles structures implique généralement une participation financière des parents concernés.

La prise en charge des enfants en dehors du temps d'enseignement constitue une mesure d'encadrement qui ne découle

pas nécessairement ou pas exclusivement du mandat assigné à l'école, même si une coordination en matière d'horaires, d'emplacements ou de transports est nécessaire. C'est ainsi la législation sur les structures d'accueil extrafamilial de jour qui traite de cet objet et précise à son article 6 qu'en fonction de l'évaluation des besoins, les communes proposent, soutiennent et subventionnent un nombre suffisant de places d'accueil préscolaire et extrascolaire. La DSAS a d'ailleurs engagé en 2009 une collaboratrice scientifique auprès du Service de l'enfance et de la jeunesse chargée d'aider les communes à évaluer les besoins et de les conseiller dans le développement de structures d'accueil. Il est encore à noter que les locaux destinés aux accueils sont subventionnés par l'Etat conformément à la législation sur les subventions des écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation.

Alinéa 3: Les attributions des communes ayant un impact direct sur le fonctionnement des établissements scolaires, une étroite collaboration impliquant un échange régulier d'informations entre les communes et les responsables d'établissement primaire et les directeurs s'avère indispensable.

Art. 58 Commission scolaire

La composition, le fonctionnement et les compétences des commissions scolaires ont souvent été remis en cause, plus encore lors de la consultation sur l'avant-projet de loi scolaire, tant ses attributions interféraient avec celles des responsables d'établissement primaire, des directeurs et des inspecteurs. De plus, plusieurs communes disposent aujourd'hui d'une administration scolaire faisant parfois apparaître la commission scolaire comme superflue. La loi redessine les compétences des autorités scolaires, redéfinit les attributions des communes et resitue la collaboration école-parents (art. 31). Il est alors apparu que les commissions scolaires n'avaient plus vraiment leur raison d'être. La loi laisse toutefois la possibilité aux communes qui le souhaitent de maintenir une commission scolaire dont elles fixent librement la composition, le fonctionnement et les tâches sous réserve de la législation sur les communes (cf. art. 67 al. 2 LCom). Cas échéant, le responsable d'établissement primaire ou le directeur y participe avec voix consultative et droit de proposition (cf. art. 57 al. 3). La commission scolaire n'a toutefois plus de statut aux yeux des autorités cantonales, en ce sens qu'elles ne seront plus consultées, comme autrefois, pour différents préavis ou projets de lois ou règlements.

Art. 59 Cercles scolaires *a) Principes*

Alinéa 1: Le cercle scolaire est le territoire d'une ou de plusieurs communes desservi par un même établissement scolaire. La constitution d'un cercle scolaire dépend de plusieurs conditions. D'une part, il doit comprendre l'entier du territoire d'une commune ou de plusieurs communes. Cela signi-

fie qu'une commune ne peut appartenir qu'à un seul cercle scolaire primaire et à un seul cercle scolaire du cycle d'orientation. D'autre part, il faut que l'établissement scolaire soit complet et durable, c'est-à-dire qu'il compte les huit années du degré primaire ou les trois années du cycle d'orientation, et ce durant plusieurs années de suite. Enfin, conformément à l'article 50, il faut au moins dix classes pour constituer un établissement. A défaut, la ou les communes doivent s'associer avec d'autres communes. La Direction a en outre reçu le mandat du Conseil d'Etat de redéfinir la carte des cercles scolaires afin d'en diminuer le nombre. En 2011, on comptait encore 107 cercles scolaires primaires et 9 cercles scolaires du cycle d'orientation.

Alinéa 2: Il peut arriver qu'en raison de leur configuration géographique, certaines communes ne peuvent constituer un cercle scolaire répondant à la définition de l'alinéa 1 ou que les transports scolaires ne peuvent être organisés de façon rationnelle et économique. Dans ces cas notamment, la Direction peut autoriser la création d'un cercle scolaire dont l'établissement ne compterait pas les dix classes ou qui ne serait pas formé de l'entier du territoire d'une commune. Cela doit toutefois rester une exception.

Alinéa 3: Pour différentes raisons liées par exemple à la situation géographique ou aux infrastructures scolaires, une collaboration avec les communes des cantons voisins peut s'avérer judicieuse. Une telle collaboration n'est toutefois pas exempte de difficultés dans le domaine scolaire. Un accord entre les cantons concernés fixant les règles cantonales applicables est nécessaire, avant que des règles communales ne soient ensuite établies dans une convention intercommunale. Ces accords sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (cf. également l'art. 132 LCo).

Art. 60 b) Délimitations

Alinéas 1 et 2: Comme par le passé, l'autonomie des communes en la matière est confirmée. En délimitant les cercles, les communes doivent s'assurer que l'établissement scolaire ait une structure organisationnelle et pédagogique cohérente répondant aux normes de la législation scolaire, à défaut de quoi le Conseil d'Etat peut intervenir lui-même (cf. également l'art. 108 al. 4 et 110 LCo).

Alinéa 3: La ou les communes d'un cercle scolaire comptant plusieurs établissements complets en fixent les limites géographiques afin de répartir les élèves entre les différents établissements. La Direction doit approuver cette délimitation.

Art. 61 Collaboration intercommunale

Alinéa 1: Les communes d'un cercle scolaire primaire ont le choix entre une entente intercommunale ou une association de communes. Si actuellement la forme généralement retenue est celle de l'entente intercommunale, il est probable, vu

l'accroissement des tâches (deux ans d'école enfantine, grandeur des cercles scolaires, accueils extrascolaires, etc.) que les communes optent à l'avenir pour la forme de l'association. L'entente intercommunale désigne notamment le but, l'organisation, la commune chargée de la comptabilité, le statut des biens, le mode de répartition des frais, les modalités de résiliation, etc. (art. 108 LCo). Quant aux statuts, ils doivent notamment déterminer les communes membres de l'association, le nom, le but, le siège, la représentation des communes à l'assemblée des délégués, la composition du comité de direction, les ressources de l'association, le mode de répartition des charges financières entre les communes, les conditions de sortie d'une commune, les règles de dissolution, etc. (art. 111 LCo).

Alinéa 2: Une école du cycle d'orientation est une entreprise d'envergure groupant en principe un grand nombre de communes. L'association de communes est donc la forme de collaboration la mieux adaptée à une telle entreprise. Une entente intercommunale ne se prêterait à une école régionale qu'exceptionnellement, par exemple si un cercle scolaire ne comptait qu'un très petit nombre de communes. L'approbation de l'entente par la Direction permet notamment de vérifier que l'organisation choisie permette d'assumer les attributions légales en matière scolaire. A l'heure actuelle, seul le cycle d'orientation de Gurmels est organisé de cette manière. Il compte deux communes.

Alinéa 3: L'entente peut prévoir l'institution d'un comité intercommunal, conçu comme un organe exécutif intercommunal. Il est composé des conseillers communaux chargés des écoles de chaque commune du cercle et exerce les attributions des conseils communaux en matière scolaire. Cela permet une meilleure uniformité au sein du cercle et une plus grande rapidité d'exécution des tâches et des décisions des assemblées communales ou des conseils généraux. Un tel comité ne porte aucune atteinte aux attributions des assemblées communales ou des conseils généraux dans la mesure où ce comité ne peut recevoir que les attributions des conseils communaux.

Alinéas 4 et 5: La législation sur les communes règle la collaboration intercommunale, en particulier l'organisation, le fonctionnement et les attributions des autorités ou organes. Pour le reste, les communes s'organisent librement, la présente loi renonçant à fixer des dispositions même indicatives, hormis le fait qu'en cas d'association de communes, le responsable d'établissement primaire ou le directeur assiste au comité de direction, plus communément appelé comité d'école, avec voix consultative et droit de proposition (cf. art. 57 al. 3).

Art. 62 Consultation

Cet article reconnaît aux communes le droit d'être consultées par la Direction dans les affaires scolaires touchant leur

cercle (par exemple lors de l'ouverture ou la fermeture d'une classe, lors d'un changement important du calendrier scolaire, lors de la fixation des montants prévus aux articles 10 al. 3 et 15, lors de la fixation des conditions de gratuité des transports scolaires), ainsi que sur les projets législatifs qui les intéressent particulièrement.

CHAPITRE 8

Services de logopédie, psychologie et psychomotricité

Désormais, les «services auxiliaires scolaires» ne comprennent que les services de logopédie, psychologie et psychomotricité, et non plus le service d'orientation professionnelle (loi spéciale), le centre de ressources et de documentation pédagogiques (loi sur la HEP) et l'office cantonal du matériel scolaire (loi spéciale), tels que mentionnés dans la loi scolaire du 23 mai 1985. Afin de circonscrire et de préciser le terme de «services auxiliaires scolaires», ces services seront désignés en tant que services de logopédie, psychologie et psychomotricité.

A la suite de l'acceptation par le peuple, le 28 novembre 2004, de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la formation scolaire des enfants ayant des besoins éducatifs et pédagogiques spécifiques relève désormais entièrement de la compétence des cantons. Depuis le 1^{er} janvier 2008, date en vigueur de la RPT, la Confédération s'est retirée complètement du financement de l'enseignement spécialisé. Les charges financées jusque-là par l'assurance invalidité (AI) doivent être assumées exclusivement par les cantons (art. 62 al. 3 Cst). Cependant, les cantons sont tenus d'assurer pendant une période de trois ans minimum, dès le 1^{er} janvier 2008, l'offre actuelle de l'AI tant du point de vue de la qualité que du volume.

Cette réforme vient s'inscrire dans un processus de réflexion entamé à la fin des années 90 dans le canton de Fribourg pour rationaliser différents aspects de l'enseignement spécialisé au sens large: la répartition des compétences entre la Direction de la santé et des affaires sociales et la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport face aux écoles spécialisées, les services de logopédie, psychologie et psychomotricité et les mesures d'aide. C'est dans ce contexte que la DICS et la DSAS ont institué en automne 2006 le groupe de travail «organisation de l'enseignement spécialisé et des services auxiliaires»: Le rapport final, déposé en avril 2007, dresse l'état des lieux de l'enseignement spécialisé et des services de logopédie, psychologie et psychomotricité et propose un certain nombre de mesures en vue de permettre à la DICS de piloter l'enseignement spécialisé et les services de logopédie, psychologie et psychomotricité dès le 1^{er} janvier 2008. Parmi ces mesures figurait la création du nouveau Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM) entré en fonction le 1^{er} janvier 2008. Outre

la reprise et la réorganisation de l'ensemble des activités du domaine de la pédagogie spécialisée par la DICS, le canton est également tenu d'élaborer un concept cantonal décrivant le contenu, l'organisation et le financement des mesures de pédagogie spécialisée à l'intention des jeunes de 0 à 20 ans ayant des besoins particuliers de formation. Une organisation de projet a été mise en place à cet effet. Quatorze sous-groupes de travail et un groupe de travail faitier ont été formés. La question de l'intégration des enfants handicapés dans les classes ordinaires, qui représente sans doute l'un des plus grands enjeux de la réforme, y est traitée sous plusieurs aspects (procédure d'évaluation, pédagogie, gestion de la classe, mesures d'aide, formation du corps enseignant, financement, adaptations légales, ...). Dans l'attente de l'adoption de ce concept – en consultation jusqu'au 31 décembre 2012 – basé sur l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007 auquel le canton de Fribourg a adhéré le 16 décembre 2009 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011), il a été décidé de ne pas modifier, ou très légèrement, les dispositions de la loi scolaire du 23 mai 1985 en lien avec les services de logopédie, psychologie et psychomotricité (chapitre 8 de la présente loi).

Selon l'Accord intercantonal précité, les enfants ont droit à des mesures appropriées de pédagogie spécialisée durant la scolarité obligatoire s'il est établi qu'ils sont entravés dans leurs possibilités de développement et de formation au point de ne pas ou de ne plus pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire sans soutien spécifique, ou lorsqu'un autre besoin éducatif particulier a été constaté. L'offre de base en pédagogie spécialisée comprend notamment les services de logopédie, psychologie et psychomotricité.

Art. 63 Tâches des communes

Alinéas 1 et 2: Les communes assurent un service de logopédie, psychologie et psychomotricité selon les instructions et sous la surveillance de la Direction, chargée notamment du contrôle qualité (concept à venir). La logopédie s'adresse aux enfants qui présentent de graves difficultés de langage et de communication. Elle consiste en la prévention, l'évaluation des troubles du langage et de la communication, la conduite de consultations et de thérapies individuelles ou en groupe et le conseil aux parents et/ou personnes de référence. La psychomotricité s'adresse aux enfants qui présentent des troubles psychomoteurs graves qui ne relèvent pas du champ spécifique de l'ergothérapie ou de la physiothérapie. Elle consiste en l'évaluation des troubles psychomoteurs, la conduite de thérapie individuelle ou en groupe et le conseil aux parents et/ou personnes de référence. Quant à la psychologie scolaire, elle intervient pour des problématiques qui peuvent toucher à la fois les aspects cognitifs, relationnels et affectifs de l'enfant à l'exclusion de la psychothérapie. Actuellement, une dizaine de services desservent l'ensemble des communes du canton.

Alinéa 3: Le service doit collaborer avec les parents, le corps enseignant, le service médico-scolaire et tout autre intervenant du réseau de l'enfant, y compris les personnes qui interviennent en dehors de l'école. Font partie du réseau tous les professionnels qui définissent le type d'intervention que chacun doit entreprendre en fonction des besoins particuliers de l'enfant. Outre l'évaluation de l'enfant en difficulté et la proposition d'une intervention spécifique, le travail en réseau contribue également à apprécier l'évolution de l'enfant dans ses différents contextes de vie et à réajuster le projet thérapeutique.

Alinéa 4: L'expérience a démontré qu'il n'était ni judicieux ni responsable de sortir un enfant du bâtiment scolaire afin qu'il se rende seul, parfois accompagné de ses parents, jusqu'au lieu de thérapie. Désormais, la prestation devra avoir lieu sur le lieu de scolarisation, sauf exception possible pour la psychomotricité qui nécessite un équipement spécifique. Les locaux destinés aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité à l'école primaire sont subventionnés par l'Etat aux conditions de l'article 26 al. 2 let. c du règlement sur les subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation.

Alinéa 5: Le Conseil d'Etat fixera des règles plus précises en lien avec le concept cantonal en cours de consultation.

Art. 64 Accord des parents et gratuité

Alinéa 1: Ni les services ni la Direction ne peuvent imposer un examen individuel, une mesure de soutien ou un traitement. L'accord des parents est indispensable. Si le refus des parents est préjudiciable aux intérêts manifestes de l'enfant, il appartiendra à l'école de dénoncer cas échéant une telle situation à la Justice de paix à des fins de mesures protectrices.

Alinéa 2: Le recours aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité n'est gratuit que s'il remplit les critères de la Direction. Ceux-ci seront définis par voie de directives, sur la base du concept cantonal.

Art. 65 Financement

Alinéa 1: Les prestations de tiers en faveur des services de logopédie, psychologie et psychomotricité peuvent provenir de l'assurance-maladie et accident, voire d'autres assurances privées ou de responsabilité civile.

Alinéa 2: Le montant alloué par l'Etat aux communes pour les services de logopédie, psychologie et psychomotricité fait l'objet d'une forfaitisation calculée selon la dotation en personnel par service. L'importance de la dotation en personnel est déterminée par l'accomplissement normal des tâches définies par la loi, à savoir l'exécution des examens et des traitements prévus à l'article 63, dans la mesure où ils

sont reconnus comme nécessaires (actuellement: 1 EPT de logopédie pour 590 élèves, 1 EPT de psychologie pour 1086 élèves et 1 EPT de psychomotricité pour 2500 élèves). L'Etat prend en charge le 50% du montant reconnu.

CHAPITRE 9 Financement de l'école

Section I: Ecole primaire

Art. 66 Principes

Les communes supportent tous les frais liés à la création et au fonctionnement des établissements de l'école primaire. L'Etat participe toutefois au financement de certains frais décrits à l'article 67 et prend l'entier des traitements et charges y relatives des structures de pilotage (autorités scolaires). Il verse également plusieurs subventions en lien avec l'école (constructions scolaires incluant les bibliothèques et les accueils extrascolaires, services de logopédie, psychologie et psychomotricité).

Art. 67 Frais scolaires communs

a) Répartition entre les communes et l'Etat

L'ensemble des communes du canton supporte la moitié des frais énumérés aux lettres a à f et l'Etat en supporte l'autre moitié. Tous les autres frais liés à la création et au fonctionnement d'un établissement primaire (cf. art. 57 notamment) sont à la charge des cercles scolaires. Lorsqu'un cercle scolaire comprend plusieurs communes, la répartition de ces autres frais est réglée librement par les communes du cercle dans l'entente intercommunale ou les statuts de leur association.

Lettre a: Le corps enseignant comprend également les enseignants itinérants et les enseignants déchargés d'unités d'enseignement pour des missions particulières au sein des établissements (personnes ressources Fri-Tic, répondants des projets d'établissement, personnes chargées de la mise en œuvre du concept des langues, etc.).

Lettre b: Il s'agit du traitement des personnes assurant les mesures internes aux établissements scolaires pour la prise en charge des élèves en difficulté comportementale et/ou des personnes chargées d'interventions ponctuelles ou régulières dans les établissements (éducateurs, médiateurs, assistants sociaux, etc.).

Lettre c: Conformément à la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, l'Etat participe au financement de la retraite que ses employés prennent avant d'avoir atteint l'âge de la retraite AVS. Les charges y relatives sont ainsi partagées entre l'Etat et les communes en ce qui concerne le corps

enseignant et le personnel socio-éducatif, comme le sont les frais de traitement et les charges sociales.

Lettre d: Il s'agit des frais de déplacement des enseignants itinérants et des enseignants déchargés d'unités d'enseignement pour des missions particulières ainsi que du personnel socio-éducatif, dont l'activité porte sur plusieurs établissements scolaires. Ces personnes sont indemnisées conformément au règlement sur le personnel de l'Etat et/ou au règlement relatif au personnel enseignant de la Direction.

Lettre e: Pour plus d'informations, consulter le message N° 10 du 27 mars 2007 accompagnant le projet de loi relative à la prise en charge de certains frais scolaires spéciaux. Nul ne sait ce que le futur nous réserve en matière d'asile. Il importe donc d'anticiper et de prévoir sur le long terme. Inscrire la prise en charge commune de ces frais (cours de langue, classes d'accueil, fournitures scolaires, manifestations scolaires, services de logopédie, psychologie et psychomotricité, interprétariat) dans la loi scolaire permet de garantir le principe de solidarité quelle que soit la situation de l'asile et de tenir compte, ce faisant, de l'effort consenti par les cercles scolaires plus importants qui accueillent ces enfants. L'expérience atteste par ailleurs qu'une répartition des frais entre l'Etat et toutes les communes a suscité plus d'ouverture de la part des communes qui accueillent des populations requérantes. Les discussions ne portent plus prioritairement sur les aspects financiers mais sur des questions plus directement liées à l'intégration.

Lettre f: Les conventions intercantionales réglant la fréquentation d'un établissement scolaire situé dans un canton autre que celui du domicile (convention scolaire régionale du 23 novembre 2007 concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions (RSA), convention intercantonale du 20 mai 2005 réglant la fréquentation d'un établissement situé dans un canton autre que celui de domicile (convention CIIP) ou éventuellement convention bilatérale, cf. art. 13 al. 2) prévoient la facturation de montants forfaitaires entre cantons. Cette disposition fixe la répartition à l'intérieur du canton, entre Etat et communes, des participations versées et perçues.

Pour information, les montants forfaitaires sont composés de 70% de frais de traitement et de 30% de frais de fonctionnement et d'infrastructures. Ainsi, lorsqu'un élève de l'école primaire est autorisé à fréquenter l'établissement d'un autre canton partie à la convention, l'Etat facture au cercle scolaire de domicile ou de résidence habituelle de l'élève le 30% du montant conventionné, soit l'entier du montant correspondant aux frais de fonctionnement et d'infrastructures. Le 70% restant, correspondant aux frais de traitement, est facturé à raison de 50% à l'ensemble des communes du canton et 50% à l'Etat. L'Etat prend également à sa charge les coûts administratifs liés à l'application des conventions

intercantionales (procédures d'autorisation et procédures de facturation).

A l'inverse, considérant que l'accueil d'un élève supplémentaire dans un cercle scolaire du canton engendre des frais pour ledit cercle, une partie du montant perçu par le canton doit être ristournée aux communes du cercle scolaire d'accueil. Ainsi, lorsqu'un élève de l'école primaire, provenant d'un autre canton partie à la convention, est autorisé à fréquenter l'école fribourgeoise, l'Etat verse aux communes du cercle scolaire d'accueil le 30% du montant conventionné, soit l'entier du montant correspondant aux frais de fonctionnement et d'infrastructures. Le 70% restant, correspondant aux frais de traitement, est partagé à raison de 50% pour l'ensemble des communes du canton et 50% pour l'Etat. De leur côté, les communes du cercle scolaire d'accueil ne peuvent pas percevoir auprès des parents des élèves extracantonaux d'autres montants que ceux habituellement perçus auprès des parents du cercle scolaire (participations pour les fournitures scolaires ou manifestations diverses).

Art. 68 b) Répartition intercommunale

Le 50% des frais scolaires communs incombant aux communes est réparti entre elles selon un système de solidarité. Le critère retenu est celui de la population dite légale fixée chaque année par le Conseil d'Etat. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la péréquation financière intercommunale le 1^{er} janvier 2011, il est tenu compte de la seule population dite légale comme clé de répartition du 50% des frais communs entre les communes.

Art. 69 c) Paiement

Comme par le passé, l'Etat paie dans un premier temps les frais puis récupère mensuellement les montants dus par chaque commune.

Art. 70 Constructions scolaires

Le renvoi à la législation spéciale se justifie par le caractère technique et spécifique de la matière actuellement régie par la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation et son règlement d'application du 4 juillet 2006.

Section II: Ecole du cycle d'orientation

Art. 71 Principes

Les communes d'un cercle scolaire supportent tous les frais liés à la création et au fonctionnement de leur école du cycle d'orientation. L'Etat participe toutefois au financement de certains frais décrits à l'article 72 et prend l'entier des traitements et charges y relatives des structures de pilotage (auto-

rités scolaires). Il verse également plusieurs subventions en lien avec l'école (constructions scolaires incluant les bibliothèques et les accueils extrascolaires, services de logopédie, psychologie et psychomotricité).

Art. 72 Frais répartis entre l'Etat et les communes

a) Répartition

L'ensemble des communes du cercle scolaire supportent la moitié des frais énumérés aux lettres a à f et l'Etat en supporte l'autre moitié. Tous les autres frais liés à la création et au fonctionnement d'une école du cycle d'orientation (cf. art. 57 notamment) sont à la charge des communes de chaque cercle scolaire. La répartition de ces autres frais est réglée librement par les communes dans les statuts de l'association, cas échéant, par l'entente intercommunale.

Lettre a: Le corps enseignant comprend également les enseignants déchargés d'unités d'enseignement pour des missions particulières au sein des établissements ((personnes ressources Fri-Tic, répondants des projets d'établissement, personnes chargées de la mise en œuvre du concept des langues, etc.) et, cas échéant, les enseignants itinérants (plus rares au cycle d'orientation).

Lettre b: Il s'agit du traitement des personnes assurant les mesures internes aux établissements scolaires pour la prise en charge des élèves en difficulté comportementale et/ou des personnes chargées d'interventions ponctuelles ou régulières dans les établissements (éducateurs, médiateurs, assistants sociaux, etc.).

Lettre c: Conformément à la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat, l'Etat participe au financement de la retraite que ses employés prennent avant d'avoir atteint l'âge de la retraite AVS. Les charges y relatives sont ainsi partagées entre l'Etat et les communes en ce qui concerne le corps enseignant et le personnel socio-éducatif, comme le sont les frais de traitement et les charges sociales.

Lettre d: Les classes relais accueillent pour une durée limitée des élèves qui présentent d'importantes difficultés de comportement. Elles proposent un programme scolaire et un suivi éducatif adaptés à la situation particulière de chacun, ainsi que des offres de pratiques préprofessionnelles dans des entreprises partenaires. Le fait d'éloigner ces élèves de leur environnement habituel permet aussi de soulager l'entourage (camarades de classe, enseignants, parents). Les conditions préalables sont que les mesures disponibles dans le cadre de l'établissement scolaire aient été épuisées et que les parents aient été régulièrement informés des difficultés rencontrées par leur enfant et de l'insuccès des mesures prises. Le processus de placement peut alors être engagé.

Les classes relais font partie intégrante de l'école primaire et de l'école du cycle d'orientation bien que localisées hors

des bâtiments scolaires habituels. A l'heure actuelle, le canton en compte trois (deux à Fribourg et une à Bulle). Les classes relais concernant majoritairement des élèves du cycle d'orientation, elles sont financées à raison de 50% par l'Etat, l'autre 50% étant réparti entre les cercles scolaires des cycles d'orientation au prorata de leurs classes.

Pour plus d'informations sur les classes relais, se référer au message N° 225 du 31 octobre 2005 accompagnant le projet de décret relatif au fonctionnement et au financement des classes relais et des mesures internes aux établissements scolaires, au message N° 85 du 19 août 2008 accompagnant le projet de loi prorogeant le décret relatif au fonctionnement et au financement des classes relais et des mesures internes aux établissements scolaires.

Lettre e: Conformément à l'article 23, l'Etat peut participer à la rémunération de l'enseignement religieux selon des modalités fixées par convention. C'est le cas au cycle d'orientation (cf. convention du 30 juin 2009 avec l'Eglise catholique romaine et convention du 30 juin 2009 avec l'Eglise évangélique réformée). Comme pour le personnel enseignant ordinaire, les traitements et charges salariales des enseignants de religion sont partagés entre l'Etat et les cercles scolaires des cycles d'orientation.

Lettre f: Les conventions intercantionales réglant la fréquentation d'un établissement scolaire situé dans un canton autre que celui du domicile (convention scolaire régionale du 23 novembre 2007 concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions (RSA), convention intercantonale du 20 mai 2005 réglant la fréquentation d'un établissement situé dans un canton autre que celui de domicile (convention CIIP) ou éventuellement convention bilatérale, cf. art. 13 al. 2) prévoient la facturation de montants forfaitaires entre cantons. Cette disposition fixe la répartition à l'intérieur du canton, entre Etat et communes du cercle scolaire, des participations versées et perçues.

Pour information, les montants forfaitaires sont composés de 70% de frais de traitement et de 30% de frais de fonctionnement et d'infrastructures. Ainsi, lorsqu'un élève de l'école du cycle d'orientation est autorisé à fréquenter l'établissement scolaire d'un autre canton partie à la convention, l'Etat facture au cercle scolaire de domicile ou de résidence habituelle de l'élève le 30% du montant conventionné, soit l'entier du montant correspondant aux frais de fonctionnement et d'infrastructures. Le 70% restant, correspondant aux frais de traitement, est facturé à raison de 50% aux communes du cercle et 50% à l'Etat. L'Etat prend également à sa charge les coûts administratifs liés à l'application des conventions intercantionales (procédures d'autorisation et procédures de facturation).

A l'inverse, considérant que l'accueil d'un élève supplémentaire dans un cercle scolaire du canton engendre des

frais pour ledit cercle, une partie du montant perçu par le canton doit être ristournée aux communes du cercle scolaire d'accueil. Ainsi, lorsqu'un élève provenant d'un autre canton partie à la convention, est autorisé à fréquenter un cycle d'orientation fribourgeois, l'Etat verse aux communes du cercle scolaire d'accueil le 30% du montant conventionné, soit l'entier du montant correspondant aux frais de fonctionnement et d'infrastructures. Le 70% restant, correspondant aux frais de traitement, est partagé à raison de 50% pour les communes du cercle et 50% pour l'Etat. De leur côté, les communes du cercle scolaire d'accueil ne peuvent pas percevoir auprès des parents des élèves extracantonaux d'autres montants que ceux habituellement perçus auprès des parents du cercle scolaire (participations pour les fournitures scolaires ou manifestations diverses).

Art. 73 b) Paiement

Comme par le passé, l'Etat paie dans un premier temps les frais puis récupère mensuellement les montants dus par l'ensemble des communes de chaque cercle scolaire.

Art. 74 Répartition entre les communes du cercle scolaire

Les communes sont libres de répartir ces frais entre elles comme elles l'entendent. La clé de répartition choisie doit toutefois être inscrite dans les statuts de l'association de communes ou, cas échéant, dans l'entente intercommunale.

Art. 75 Constructions scolaires

Le renvoi à la législation spéciale se justifie par le caractère technique et spécifique de la matière actuellement régie par la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions d'écoles enfantines, primaires et du cycle d'orientation et son règlement d'application du 4 juillet 2006.

CHAPITRE 10 Enseignement privé

Section I: Ecoles privées

Art. 76 Autorisation

Alinéa 1: Selon l'article 20 de la Constitution fédérale et l'article 22 al. 1 de la Constitution cantonale, la liberté de l'enseignement est garantie. L'intérêt public exige toutefois que l'Etat se soucie du sort des enfants qui reçoivent un enseignement privé afin que soit garanti un enseignement de base suffisant (art. 18 et 67 al. 2 Cst). Dans cette mesure, l'Etat se doit de poser des conditions à l'enseignement privé et le soumettre à autorisation. C'est ce que confirme par ailleurs la jurisprudence des tribunaux cantonaux. La commune dans laquelle s'ouvre l'école privée doit donner son préavis.

Il est en effet important que la commune signale les implications que l'ouverture d'une école privée peut avoir pour elle (conformité des locaux scolaires aux normes d'aménagement du territoire, utilisation de locaux scolaires communs telles les installations sportives, etc.). Enfin, il est à signaler que l'autorisation ne constitue pas une reconnaissance de la Direction quant à la qualité de l'enseignement dispensé.

Alinéa 2: Les conditions à remplir sont les suivantes:

Lettre a: A l'école publique, il est exigé des responsables d'établissement primaire et des directeurs un diplôme d'enseignement reconnu et une formation complémentaire (art. 54). Les enseignants quant à eux doivent être au bénéfice d'un diplôme d'enseignement reconnu (art. 45). Il sera également exigé de la direction d'une école privée et du corps enseignant une formation pédagogique reconnue par la CDIP ou, à tout le moins, jugée équivalente par la Direction.

Lettre b: Les locaux doivent être adéquats, c'est-à-dire disposés de suffisamment d'espace, de luminosité, d'aération, de chauffage, etc.; ils doivent être entretenus, adaptés aux élèves et conformes aux normes usuelles de sécurité, d'hygiène et d'ergonomie. Ils doivent également être suffisamment équipés (mobilier, matériel pédagogique et didactique, etc.). Par ailleurs, le règlement d'exécution pourrait rappeler aux directions d'école privée leur devoir en matière de police du feu et prévoir des mesures de sécurité contre l'incendie et les catastrophes naturelles (exercices d'évacuation, informations dispensées par des spécialistes, procédure établie et adaptée aux situations particulières des bâtiments scolaires).

Lettre c: L'équivalence de la formation ne signifie pas que l'accent ne puisse pas être porté sur des matières différentes ou que des méthodes particulières ne puissent être utilisées sans quoi la raison d'être essentielle d'une école privée, avec ses alternatives pédagogiques possibles, n'existerait pas. Il importe en revanche que la formation dispensée assure les acquisitions de base permettant aux élèves une continuité normale de leur formation au moment de quitter l'école privée pour entrer à l'école publique ou accéder aux filières de formation ultérieures. La référence est alors l'atteinte des objectifs fixés par les plans d'études en vigueur à l'école publique. Afin de le vérifier, les élèves des écoles privées sont soumis aux tests de référence (art. 37 al. 2). Est réservé l'article 77 al. 3.

Lettre d: Il va de soi que les droits fondamentaux des élèves doivent être respectés, en particulier la protection de leur dignité et de leur intégrité physique et psychique.

Alinéa 3: Un extrait du casier judiciaire des personnes appelées à diriger ou à enseigner dans une école privée est exigé au moment du dépôt de la demande d'autorisation.

Alinéa 4: La Direction peut limiter l'autorisation (par exemple au degré primaire ou dans la durée, etc.), l'assortir

de charges (par exemple une formation complémentaire ou une amélioration de l'équipement des locaux, etc.) ou la retirer si l'une des conditions n'est plus remplie. Dans ce dernier cas, la scolarisation des élèves à l'école publique est ordonnée.

Alinéa 5: Cette clause pénale est d'intérêt public; en particulier, elle a pour but de protéger la formation de base des élèves qui seraient amenés à fréquenter une école privée non autorisée. Dans le domaine scolaire, il revient au préfet de prononcer l'amende.

A l'heure actuelle, il existe onze écoles privées au niveau de la scolarité obligatoire (deux offrent le cursus complet de la scolarité obligatoire), soit 231 enfants scolarisés en 2010/11.

Art. 77 Langue d'enseignement

Alinéa 1: Il est admis par la doctrine qu'au vu du caractère bilingue du canton, l'ouverture d'écoles privées dispensant leur enseignement dans l'une ou l'autre des langues officielles est possible dans n'importe quelle zone linguistique. En se fondant sur les articles constitutionnels et les conventions internationales relatifs aux langues, la doctrine est aussi favorable à l'ouverture d'écoles privées dans une langue d'enseignement nationale dans tout canton suisse.

Alinéa 2: La question demeure en revanche ouverte pour une langue d'enseignement autre que nationale. Cet alinéa vise essentiellement les écoles à vocation internationale qui accueillent des enfants de diplomates ou de collaborateurs d'entreprises internationales et dont l'intégration ne s'impose pas en raison de leur séjour temporaire.

Alinéa 3: Compte tenu du fait que ces enfants sont destinés à quitter tôt ou tard le canton pour rejoindre leur pays d'origine ou s'établir dans un autre pays, l'école peut dispenser un programme d'enseignement international qui doit toutefois offrir la garantie d'être reconnu par l'Etat dont il est issu.

Art. 78 Surveillance

Alinéa 1: Selon l'article 67 al. 2 de la Constitution cantonale, l'Etat exerce la surveillance des écoles privées qui assurent l'enseignement de base. L'article 62 de la Constitution fédérale prévoit également que l'enseignement obligatoire est placé sous la surveillance des autorités publiques.

Alinéa 2: Afin de s'assurer que les conditions mentionnées à l'article 76 sont bien remplies, la Direction doit pouvoir accéder aux renseignements et documents nécessaires, et charger un représentant de visiter l'école privée, d'assister à l'enseignement et de procéder à l'évaluation des élèves.

Alinéa 3: Dans le même but, la Direction doit être informée de tout changement au sein de l'école.

Alinéa 4: A l'instar des écoles publiques, les écoles privées sont soumises à la statistique fédérale.

Alinéa 5: Le non respect des obligations mentionnées aux alinéas précédents peut entraîner des conséquences sur l'autorisation délivrée.

Art. 79 Financement

L'article 62 de la Constitution fédérale prévoit la gratuité de l'enseignement dans les écoles publiques seulement. Quant à l'article 67 de la Constitution cantonale, il déclare que l'Etat peut soutenir les écoles privées dont l'utilité est reconnue. Cela n'est pas le cas dans la scolarité obligatoire. L'alinéa 1 précise ainsi que les parents supportent les coûts d'un enseignement privé et l'alinéa 2 ne prévoit aucune subvention de l'Etat aux écoles privées au niveau de la scolarité obligatoire.

Art. 80 Recours aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité, et santé des élèves

Alinéa 1: Selon l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007, les enfants ont droit à des mesures appropriées de pédagogie spécialisée durant la scolarité obligatoire s'il est établi qu'ils sont entravés dans leurs possibilités de développement et de formation au point de ne pas ou de ne plus pouvoir suivre l'enseignement de l'école ordinaire sans soutien spécifique, ou lorsqu'un autre besoin éducatif particulier a été constaté. L'offre de base en pédagogie spécialisée comprend notamment les services de logopédie, psychologie et psychomotricité dont l'accès ne dépend pas de la forme de scolarisation. Les élèves des écoles privées ont dès lors accès aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité et, comme pour les élèves de l'école publique, la gratuité n'est assurée que si les prescriptions de la Direction sont respectées.

Alinéa 2: Tout comme les élèves de l'école publique, les élèves des écoles privées sont soumis périodiquement à des contrôles médicaux et dentaires (art. 41). Les ordonnances fixant l'organisation de la médecine scolaire leur sont applicables.

Section II: Enseignement à domicile

Art. 81 Autorisation

L'enseignement à domicile est l'enseignement individualisé qu'un enfant reçoit de ses parents ou d'un précepteur lorsque les parents souhaitent assumer eux-mêmes l'entière responsabilité de la formation de leur enfant. Il est réservé à la fratrie uniquement, sans regroupement d'enfants possible.

Alinéa 1: Selon l'article 20 de la Constitution fédérale et l'article 22 al. 1 de la Constitution cantonale, la liberté de l'enseignement est garantie.

Alinéa 2: L'intérêt public exige toutefois que l'Etat se soucie du sort des enfants qui reçoivent un enseignement privé afin que soit garanti un enseignement de base suffisant (art. 18 Cst). Dans cette mesure, l'Etat se doit de poser des conditions à l'enseignement à domicile et le soumettre à autorisation.

Alinéa 3: Par qualifications professionnelles, l'on entend une formation pédagogique reconnue par la CDIP ou, à tout le moins, jugée équivalente par la Direction.

Alinéa 4: L'équivalence de la formation ne signifie pas que l'accent ne puisse pas être porté sur des matières différentes ou que des méthodes particulières ne puissent être utilisées sans quoi la raison d'être essentielle d'un enseignement à domicile, avec ses alternatives pédagogiques possibles, n'existerait pas. Il importe en revanche que la formation dispensée assure les acquisitions de base permettant aux enfants une continuité normale de leur formation au moment de quitter l'enseignement à domicile pour entrer à l'école publique ou accéder aux filières de formation ultérieures. La référence est alors l'atteinte des objectifs fixés par les plans d'études en vigueur à l'école publique. Afin de le vérifier, les enfants bénéficiant d'un enseignement à domicile sont soumis aux tests de référence (art. 37 al. 2). Est réservé l'article 77 al. 3 appliqué par analogie.

Alinéa 5: Il n'existe pas de programme d'enseignement à distance en Suisse et les programmes étrangers ne répondent pas totalement aux objectifs poursuivis par les plans d'études. De plus, la surveillance d'un tel enseignement n'est pas aisée (programme différent, dans quelle mesure est-ce bien l'élève qui se trouve devant l'ordinateur, etc.).

Alinéa 6: Il va de soi que les droits fondamentaux des enfants doivent être respectés, en particulier la protection de leur dignité et de leur intégrité physique et psychique.

Alinéa 7: La Direction peut limiter l'autorisation (par exemple au degré primaire ou dans la durée, etc.), l'assortir de charges (par exemple une formation complémentaire ou l'amélioration des méthodes ou moyens d'enseignement, etc.) ou la retirer si l'une des conditions n'est plus remplie. Dans ce dernier cas, la scolarisation des enfants à l'école publique est ordonnée.

Une dizaine d'enfants suit un tel enseignement, parfois sur une seule année d'enseignement.

Le règlement d'exécution pourrait prévoir une disposition sur la scolarisation «à domicile» des enfants hospitalisés ou en convalescence pour une longue période.

Art. 82 Langue d'enseignement

Se référer au commentaire de l'article 77.

Art. 83 Surveillance

Alinéa 1: L'article 62 de la Constitution fédérale prévoit que l'enseignement obligatoire est placé sous la surveillance des autorités publiques.

Alinéa 2: Afin de s'assurer que les conditions mentionnées à l'article 81 sont bien remplies, la Direction doit pouvoir accéder aux renseignements et documents nécessaires et charger un représentant d'assister à l'enseignement et de procéder à l'évaluation des enfants.

Alinéa 3: Dans le même but, la Direction doit être informée de tout changement lié à l'enseignement à domicile.

Alinéa 4: A l'instar des écoles publiques, l'enseignement à domicile est soumis à la statistique fédérale.

Alinéa 5: Le non respect des obligations mentionnées aux alinéas précédents peut entraîner des conséquences sur l'autorisation délivrée.

Art. 84 Financement

Se référer au commentaire de l'article 79.

Art. 85 Recours aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité, et santé des enfants

Se référer au commentaire de l'article 80.

CHAPITRE 11 Voies de droit

Art. 86 Décisions du corps enseignant

Lorsqu'une décision touche un élève sans affecter son statut (par exemple le refus d'un congé ou une mesure éducative), la réclamation est exclue (cf. le commentaire de l'article 40 al. 1). Seule la voie de la plainte est ouverte dans la mesure où les conditions de cette disposition (art. 88) sont réalisées. Il est important que les réclamations soient rapidement traitées de façon à ce que les parents sachent sans retard à quoi s'en tenir.

Art. 87 Décisions des autorités scolaires

Alinéa 1: Les décisions des responsables d'établissement primaire, des directeurs et des inspecteurs scolaires sont celles qu'ils prennent à la suite d'une réclamation ou celles qu'ils prennent de par la législation scolaire. Lorsqu'une décision n'affecte pas le statut de l'élève (par exemple le refus d'un

congé ou une mesure éducative), le recours est exclu. Seule la voie de la plainte est ouverte dans la mesure où les conditions de cette disposition (art. 88) sont réalisées.

Alinéa 2: Il est à relever que conformément à la jurisprudence fédérale en matière scolaire, un éventuel recours n'aura pas d'effet suspensif. Cela signifie que la décision contestée s'applique nonobstant le dépôt d'un recours, sous réserve d'une décision contraire de la Direction.

Art. 88 Plainte des parents

Alinéa 1: Cet alinéa permet aux parents de se plaindre des manquements d'un enseignant, d'un responsable d'établissement primaire, d'un directeur ou d'un inspecteur scolaire lorsque la voie de la réclamation ou du recours n'est pas ouverte. La plainte n'est toutefois possible que lorsqu'un acte ou une omission atteint personnellement et gravement les parents ou leur enfant et viole la loi ou les règlements.

Alinéa 2: La plainte peut, cas échéant, amener l'autorité à prendre des mesures à l'égard des personnes visées. L'autorité n'est cependant pas tenue d'informer le plaignant sur les mesures prises. Elle doit par contre lui communiquer si sa plainte est fondée ou non.

Alinéa 3: Des frais tels que les dépenses occasionnées pour l'instruction de la plainte peuvent être mis à la charge de l'auteur d'une plainte téméraire ou abusive.

Alinéa 4: La décision imputant des frais ainsi que la décision déclarant la plainte irrecevable ou mal fondée peuvent faire l'objet d'un recours du plaignant.

Alinéa 5: Il appartient au Conseil d'Etat de régler plus en détail la voie de la plainte.

Art. 89 Décisions communales

Il est fait référence ici aux articles 131 et 153 et suivants de la loi sur les communes. Les décisions d'un conseil communal ou d'un comité d'association sont susceptibles de recours auprès du préfet (art. 153 al. 1 LCo), à moins qu'un règlement ne prévoie au préalable la voie de la réclamation auprès du conseil communal ou du comité d'association (art. 153 al. 3 LCo).

Art. 90 Différends administratifs

Alinéa 1: Il est fait référence ici à l'article 157 de la loi sur les communes.

Alinéa 2: Afin de recouvrir tous les cas de différends possibles, cet alinéa prévoit une voie de droit spéciale à la Direction pour les différends entre autorités communales et responsables d'établissement primaire, directeurs ou inspecteurs scolaires.

Art. 91 *Décisions en matière de financement*

Cette disposition institue la voie de la réclamation à la Direction contre les décisions qu'elle prend en matière de financement. Ces décisions ont un caractère essentiellement technique. Les discussions auxquelles elles peuvent donner lieu ont trait à des questions de calcul qui, dans la plupart des cas, peuvent se liquider au niveau d'une réclamation.

Art. 92 *Décisions du préfet ou de la Direction*

Alinéa 1: Il est fait référence ici à l'article 114 du code de procédure et de juridiction administrative.

Alinéa 2: Sont notamment des décisions concernant l'organisation et le fonctionnement des cercles scolaires, l'ouverture et la fermeture de classes (art. 27), la reconnaissance d'une exception régionale au calendrier scolaire (art. 19 al. 2), la dérogation aux conditions d'un cercle scolaire (art. 59 al. 2), la constitution imposée d'un cercle scolaire (art. 60 al. 2), l'autorisation d'une entente intercommunale au cycle d'orientation et l'approbation de la convention y relative (art. 61 al. 2), etc.

Alinéa 3: Les contestations relatives aux amendes prononcées par le préfet en lien avec la violation des obligations scolaires (art. 32), l'ouverture sans autorisation d'une école privée (art. 76) ou l'article 94 relèvent de la loi sur la justice.

Art. 93 *Décisions en matière de personnel*

Les questions et contestations liées au statut du personnel de la Direction sont traitées par la législation sur le personnel de l'Etat.

Art. 94 *Disposition pénale*

Alinéa 1: Sauf autorisation, les locaux et installations scolaires, ainsi que leurs abords immédiats, ne sont pas accessibles au public. Malgré tout, il arrive parfois que des personnes, parents ou autres, s'immiscent sans droit, de façon intrusive ou abusive, dans le périmètre scolaire (là où les enfants sont confiés à l'école et placés sous la surveillance du corps enseignant) et perturbent ainsi l'enseignement ou le fonctionnement de l'école. Actuellement, les communes, en tant que propriétaires ou locataires des bâtiments scolaires, peuvent déposer une plainte pénale pour violation de domicile (art. 186 CPP). Avec cette nouvelle disposition, qui vise également d'autres comportements perturbant l'enseignement ou le fonctionnement de l'école, communes, responsables d'établissement primaire et directeurs pourront intervenir auprès du préfet.

Alinéa 2: Cet alinéa prévoit que la décision préfectorale, une fois exécutoire, est communiquée à la Direction, à charge pour elle d'en informer les enseignants et autorités concernés.

CHAPITRE 12 **Autorités cantonales**

Art. 95 *Conseil d'Etat*

Le Conseil d'Etat est l'autorité de haute surveillance en matière scolaire. La loi lui attribue directement certaines compétences. Il est en outre chargé d'édicter les dispositions d'exécution de la loi. Il peut charger la Direction d'édicter de telles dispositions dans des domaines particuliers, telles les modalités de la procédure de passage des élèves de l'école primaire au cycle d'orientation, les pratiques en évaluation, etc. Le Gouvernement a en outre inscrit l'intensification de la collaboration intercantonale dans les priorités de son programme gouvernemental de législature 2007–2011 (défi N° 5), priorité qui, à la suite d'HarmoS et des différentes conventions intercantionales adoptées ces dernières années, doit être poursuivie dans le domaine scolaire.

Art. 96 *Direction et Services*

Alinéa 1: L'assurance et le développement de la qualité sont au premier plan de l'actualité, comme le montrent les nombreux projets ou plans cantonaux en la matière. Pour l'instant, des démarches qualité internes se sont implantées dans les établissements de la scolarité obligatoire en Suisse alémanique et en Suisse italophone surtout. En ce qui concerne l'évaluation externe, le degré de développement varie fortement d'un canton à l'autre. Dans le canton de Fribourg, un concept général de qualité a été élaboré par la partie alémanique et est en cours d'élaboration dans la partie francophone. Il décrit en détail les principaux domaines de l'école et démontre de quelle manière la qualité peut être assurée, développée et contrôlée dans ces différents domaines. Il est prévu d'évaluer, dans les années à venir, deux écoles du cycle d'orientation par année. Dès 2014, les écoles primaires seront également concernées par cette évaluation.

Le monitoring doit fournir les données nécessaires au pilotage du système scolaire. Le terme «monitoring» exprime l'action consistant à mettre en place et à observer un tableau de bord en vue du pilotage du système scolaire. Il s'agit donc de collecter et de traiter systématiquement et sur le long terme des informations sur le système éducatif et son environnement.

Les développements et les performances de l'école obligatoire seront périodiquement évalués dans le cadre de ce monitoring. La vérification de l'atteinte des objectifs d'enseignement, notamment au moyen de tests de référence de portée cantonale, intercantonale, nationale ou internationale (art. 37 al. 2), fait partie intégrante de cette évaluation.

Au niveau national, selon HarmoS, les cantons déterminent les instruments qui permettent de vérifier et de développer la qualité du système à l'échelon suisse. Le principal instrument

est le monitoring national du système d'éducation assuré conjointement par les cantons et la Confédération. C'est dans ce cadre qu'il est vérifié si les standards nationaux de formation sont atteints.

Alinéa 2: La Direction a la responsabilité de la conduite générale de l'école, exercée sur le terrain par les autorités scolaires (cf. chapitre 6). Elle a également pour mission de définir l'orientation pédagogique de l'école fribourgeoise. Elle porte ainsi la responsabilité de l'enseignement et de l'éducation dispensés à l'ensemble des élèves de la scolarité obligatoire.

Alinéa 3: La qualité de l'école s'inscrit également dans la garantie d'une transition harmonieuse des programmes d'enseignement entre le degré primaire et le cycle d'orientation ainsi qu'entre le cycle d'orientation et les voies de formation subséquentes du secondaire du deuxième degré.

Alinéa 4: La Direction assume la responsabilité de la conduite de l'ensemble du personnel. Cependant, compte tenu du nombre et du principe de proximité, une partie du personnel doit être subordonnée aux autorités scolaires (cf. chapitre 6). Ainsi, le corps enseignant dépendra des responsables d'établissement primaire et des directeurs, les attributions du Service des ressources étant réservées. Selon la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), il revient toutefois aux Directions de fixer l'organisation des unités qui leur sont subordonnées, conformément aux règles générales adoptées par le Conseil d'Etat.

Alinéa 5: La Direction est l'autorité de surveillance des communes en matière scolaire conformément à l'article 143 de la loi sur les communes.

Alinéa 6: La Direction participe activement à des conférences régionales et nationales œuvrant dans le domaine de l'instruction publique (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin, Conférence de l'instruction publique de la Suisse du Nord-Ouest, Deutschsprachige EDK-Regionen, pour ne citer qu'elles). Les Services participent quant à eux aux conférences des chefs de service de l'enseignement et à toutes les structures de coordination mises sur pied par la CIIP et la NWEDK pour les différentes disciplines d'enseignement et les thématiques pédagogiques (enseignement des langues, des mathématiques, des arts visuels, des sciences de l'environnement, des pratiques en évaluation, plans d'études, méthodologie propre à certains degrés d'enseignement, etc.). La collaboration et la coordination entre cantons sont aujourd'hui renforcées par HarmoS et les différentes conventions intercantionales adoptées ces dernières années. Une telle coopération serait plus délicate si les relations et la compréhension entre les communautés linguistiques n'étaient pas l'objet d'une attention particulière.

Alinéa 7: La Direction se voit attribuer la clause générale de compétence en matière scolaire à défaut de mention expresse d'une autre autorité compétente.

Alinéa 8: La Direction compte trois services de l'enseignement obligatoire: le Service de l'enseignement obligatoire francophone (SENOF), le Service de l'enseignement obligatoire alémanique (DOA) et le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM). Le Service des ressources exerce des attributions en matière de personnel.

CHAPITRE 13

Dispositions transitoires et finales

Art. 97 Année scolaire administrative (art. 18)

Le corps enseignant en fonction avant l'entrée en vigueur de la présente loi a été engagé un 1^{er} septembre et terminera son activité un 31 août. De manière à ne pas perdre un mois de traitement avec l'introduction de la nouvelle année administrative qui débutera un 1^{er} août et se terminera un 31 juillet, le corps enseignant actuellement en fonction doit être assuré du versement d'un salaire le dernier mois d'août de leur activité.

Art. 98 Autorisation d'enseigner (art. 46)

L'autorisation d'enseigner s'étend de facto au corps enseignant déjà en fonction, comme partie intégrante de leur contrat d'engagement.

Art. 99 Conseil des parents (art. 31)

Afin de laisser du temps aux établissements scolaires pour mettre sur pied et organiser les conseils de parents, un délai d'une année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi est octroyé.

Art. 100 Cercles scolaires (art. 59), ententes, statuts et règlements (art. 57 al. 2 let. a et 61)

L'article 59 donne une nouvelle définition du cercle scolaire. Les communes ont trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi pour s'y adapter, à moins d'une dérogation de la Direction (art. 59 al. 2). Les ententes, statuts ou règlements doivent être adaptés dans le même délai. Il sera toutefois tenu compte des fusions de communes en cours de réalisation au terme dudit délai.

Art. 101 Commission scolaire (art. 58)

Les membres des commissions scolaires actuelles ont été nommés jusqu'au terme de la période administrative en cours (→ 2016). Leur mandat prendra fin prématurément

avec l'entrée en vigueur de la présente loi, à moins que les communes décident de les maintenir en fonction dans une commission scolaire nouvellement créée au sens de l'article 58.

Art. 102 *Transports scolaires (art. 17)*

Désormais, le financement des transports scolaires relève entièrement des communes. Afin de leur laisser le temps de s'adapter à cette nouvelle situation, liée également à la reconstitution des cercles scolaires, le droit actuellement en vigueur reste applicable durant trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 103 *Ecoles privées (art. 76)*

Bien que les conditions liées à l'ouverture d'une école privée n'aient pas fondamentalement changé, il se justifie d'exiger des écoles privées de redéposer, dans le délai d'une année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, une demande d'autorisation répondant aux nouveaux critères. Il est également dans l'intérêt des écoles privées d'être au bénéfice d'une autorisation conforme à la loi.

Art. 104 *Financement (art. 65, 66 al. 2, 67, 71 al. 2, 72)*

Le nouveau système de financement des frais de logopédie, psychologie et psychomotricité (art. 65), des frais de traitement et des charges y relatives des autorités scolaires (art. 66 al. 2 et 71 al. 2) et des frais scolaires prévus aux articles 67 et 72 prendra effet au 1^{er} janvier suivant l'entrée en vigueur de la loi, afin de correspondre à une nouvelle année comptable.

Art. 105 *Incidences fiscales et fixation des coefficients d'impôt* *a) Pour l'Etat*

L'article 105 prévoit que, pour le canton, la charge supplémentaire induite par la reprise des frais de traitement et charges y relatives des autorités scolaires (art. 66 al. 2 et 71 al. 2), ainsi que par la modification du taux de répartition des frais de logopédie, psychologie et psychomotricité (art. 65) et des frais scolaires prévus aux articles 67 et 72 entre les communes et l'Etat – déduction faite de l'abandon des charges liées aux transports scolaires – impliquent une augmentation du coefficient de l'impôt sur les personnes physiques et sur les personnes morales. Pour plus de détails, se référer au point 5.2 du message intitulé «Modifications du financement des charges liées à la scolarité obligatoire».

Art. 106 *b) Pour les communes*

L'article 106 concerne les incidences pour les communes. Il prévoit que l'adaptation des coefficients d'impôts doit être proportionnelle aux économies réalisées. La modification

des coefficients d'impôts cantonaux et communaux sera fixée par ordonnance du Conseil d'Etat. Cette ordonnance, qui prendra effet le 1^{er} janvier suivant l'entrée en vigueur de la loi, doit être publiée dès la fin du délai référendaire, de façon à permettre à chaque commune de préparer son budget pour l'année suivante. A relever que les communes gardent la possibilité de modifier leurs coefficients d'impôts pour des raisons externes à la présente loi, en application des dispositions ordinaires de la loi sur les communes et de la loi sur les impôts communaux.

Art. 107 *Adaptation des coefficients d'impôt*

Cette disposition prévoit la possibilité d'une adaptation du coefficient de l'impôt cantonal en cas d'évolution des coûts effectifs à charge de l'Etat de plus ou moins 10% par rapport aux recettes obtenues par la hausse du coefficient. L'impact, dans un tel cas, sur le coefficient de l'impôt communal étant insignifiant, la loi n'en fait pas mention. Pour plus de détails, se référer au point 5.2 du message intitulé «Modifications du financement des charges liées à la scolarité obligatoire».

Art. 108 *Abrogations*

Cet article abroge les textes légaux que remplace la nouvelle loi scolaire.

Art. 109 *Entrée en vigueur et referendum*

Alinéa 1: La date d'entrée en vigueur prévue est celle du 1^{er} août 2014.

Alinéa 2: Conformément à l'article 149 de la loi sur le Grand Conseil, cet alinéa mentionne les types de referendum auxquels la loi est soumise. Pour plus de détails, se référer aux points 5 et 8 du message.

5. Les conséquences financières et en personnel

Dans l'examen des conséquences financières et en personnel du projet de loi, il convient de distinguer clairement au moins trois éléments:

- > Les coûts supplémentaires engendrés par la nouvelle loi du fait de prestations nouvelles, ou du fait de remplir une tâche publique de façon nouvelle. Il s'agit là des coûts supplémentaires au sens de l'art. 23 LFE (RSF 610.1). Par exemple, les compétences nouvelles données aux responsables d'établissement (cf. point 2.3.1 de ce message) constituent un remodelage du pilotage de l'école qui implique des coûts. Par ailleurs, l'école obligatoire étant une tâche conjointe du canton et des communes, il importe de distinguer ces coûts supplé-

mentaires selon qu'ils seront pris en charge par l'une ou l'autre de ces collectivités publiques.

- > Les modifications des responsabilités en matière de financement des tâches publiques. Certaines tâches actuellement financées soit par le canton, soit par les communes, soit conjointement par le canton et les communes, seront à l'avenir financées par l'autre niveau politique, ou à un taux de répartition différent (cf. point 2.3.2). Par exemple, les traitements du corps enseignant primaire sont actuellement financés à raison de 65% par les communes et de 35% par le canton. Le projet de loi fixe une répartition 50%-50%. Globalement, il n'y a pas de coûts supplémentaires pour les collectivités publiques, mais il est clair que le changement de financement a une forte incidence sur leurs budgets respectifs. Une bascule fiscale doit assurer que l'opération soit blanche.
- > Les charges dues à l'évolution générale de l'école, indépendamment d'un changement de loi scolaire. Par exemple, l'accroissement des effectifs des élèves implique des ouvertures de classes, sans que cela ne soit dû à la nouvelle loi. Autre exemple: le remplacement des moyens d'enseignement, soit en raison d'un renouvellement des méthodes, soit pour s'adapter à un plan d'études défini à l'échelle intercantonale (cf. Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, RSF 416.2, message du Conseil d'Etat N° 102 du 28 octobre 2008), est indépendant de la loi scolaire.

Trois types de données financières vont ainsi être présentés ci-dessous afin de permettre une vision globale du sujet.

5.1. Coûts supplémentaires au sens de l'article 23 LFE

Les tâches nouvelles ou les façons nouvelles de remplir les tâches qui ont des incidences financières sont les suivantes:

- > Art. 12: Promotion de l'apprentissage des langues. Certaines des mesures proposées dans la conception générale des langues (rapport du Conseil d'Etat N° 206 du 6 septembre 2010) nécessitent une base légale: il s'agit des classes bilingues et des séquences d'enseignement dans la langue partenaire.
- > Art. 18: Avancement du 1^{er} septembre au 1^{er} août du début de l'année administrative. L'incidence financière est celle du paiement du salaire d'août au personnel enseignant engagé pour la rentrée scolaire, rentrée qui a bien lieu en août. En revanche, lorsque ces personnes quitteront l'enseignement, elles seront payées jusqu'en juillet et non plus jusqu'en août.
- > Art. 50, 51: Les décharges des responsables d'établissement, de 38,05 EPT au budget 2013, augmenteront à 56,82 EPT, soit +18,77 EPT répartis sur plusieurs années en fonction des besoins et des possibilités financières de l'Etat. Pour l'estimation ci-dessous, il a été considéré que le premier tiers de ces EPT serait engagé dès la rentrée scolaire (août) de l'année 1, le deuxième tiers dès la rentrée scolaire de l'année 2 et le troisième tiers dès la rentrée scolaire de l'année 3. Par ailleurs, leurs indemnités actuelles seront remplacées par une modification de la classe de traitement (passage de la classe F18 avec indemnité en une classe estimée F21 sans indemnité); cette dernière opération n'aura que très peu d'incidence financière.
- > Art. 52, 53: L'effectif du corps des inspecteurs diminuera de quelque 2,5 EPT en raison des compétences nouvelles des responsables d'établissement.

Globalement, l'estimation des incidences financières est la suivante:

Coûts supplémentaires au sens de l'art. 23 LFE (en milliers de francs)													
Article no	Thème	Incidences pour le canton						Incidences pour les communes					
		Année 1 (2014)	Année 2 (2015)	Année 3 (2016)	Année 4 (2017)	Année 5 (2018)	Total 5 ans	Année 1 (2014)	Année 2 (2015)	Année 3 (2016)	Année 4 (2017)	Année 5 (2018)	Total 5 ans
12	Langues	150	318	661	1096	1927	4152	150	318	661	1096	1927	4152
18	Année admin.	620	550	480	420	360	2430	620	550	480	420	360	2430
50, 51	Responsables d'établ.	223	1264	2157	2677	2677	8998	0	0	0	0	0	0
52, 53	Inspecteurs	0	0	-383	-383	-383	-1149	0	0	0	0	0	0
Total		993	2132	2915	3810	4581	14431	770	868	1141	1516	2287	6582

Les montants qui seront finalement alloués et leur planification dans le temps seront évidemment mis en phase avec les possibilités financières de l'Etat.

Le montant cumulé sur 5 ans est inférieur au seuil du référendum financier obligatoire, qui est de 37 091 118 francs (ordonnance du 8 mai 2012, ROF 2012_042). Il est en revanche supérieur au seuil du référendum financier facultatif, qui est de 9 272 780 francs.

5.2. Modifications du financement des charges liées à la scolarité obligatoire

Les modifications proposées s'agissant du financement des charges liées à la scolarité obligatoire sont les suivantes:

- > Art. 17, 57 al. 2 let. g: Les transports scolaires sont financés dans leur totalité par les communes. Afin de permettre aux communes de reprendre ce financement dans de bonnes conditions, un délai de 3 ans a été prévu pour ce transfert. Durant cette période, les conditions actuelles prévalent.

- > Art. 50, 51: Les traitements des responsables d'établissement, des adjoints de direction des cycles d'orientation et des directeurs des cycles d'orientation sont financés dans leur totalité par le canton. Cette mesure prend effet au 1^{er} janvier suivant la mise en vigueur de la loi.
- > Art. 63–65: Les services de logopédie, psychologie et psychomotricité sont financés à raison de 50% par le canton et 50% par les communes dès le 1^{er} janvier suivant la mise en vigueur de la loi.
- > Art. 67: Les traitements du corps enseignant des écoles enfantines et primaires sont répartis à raison de 50% au canton et 50% aux communes dès le 1^{er} janvier suivant la mise en vigueur de la loi.
- > Art. 72: Les traitements du corps enseignant des écoles du cycle d'orientation sont répartis à raison de 50% au canton et 50% aux communes dès le 1^{er} janvier suivant la mise en vigueur de la loi.

Globalement, les modifications du financement sont les suivantes:

Modification du financement des charges (en milliers de francs)													
Article no	Thème	Incidences pour le canton						Incidences pour les communes					
		Année 1 (2014)	Année 2 (2015)	Année 3 (2016)	Année 4 (2017)	Année 5 (2018)	Total 5 ans	Année 1 (2014)	Année 2 (2015)	Année 3 (2016)	Année 4 (2017)	Année 5 (2018)	Total 5 ans
17, 57 al. 2 let. g	Transports	0	0	0	-4548	-4594	-9142	0	0	0	4548	4594	9142
50, 51	Responsables d'établ., directions CO	0	4707	4707	4707	4707	18828	0	-4707	-4707	-4707	-4707	-18828
63-65	Logopédie, psychologie, psychomotricité	0	798	815	836	857	3306	0	-798	-815	-836	-857	-3306
67	Ecole infantine et primaire	0	35313	35998	36706	37438	145455	0	-35313	-35998	-36706	-37438	-145455
72	CO	0	-27182	-27642	-28117	-28605	-111546	0	27182	27642	28117	28605	111546
Total		0	13636	13878	9584	9803	46901	0	-13636	-13878	-9584	-9803	-46901

Les charges supplémentaires pour le canton correspondent aux charges en moins pour les communes. Il s'agit de compenser ces conséquences financières par une modification de la répartition des ressources fiscales, soit une augmentation des coefficients annuels des impôts cantonaux sur les personnes physiques et sur les personnes morales et une réduction correspondante des coefficients d'impôts communaux (basculer d'impôts).

A titre d'exemple, une modification de 1 point du coefficient fiscal représente un montant de l'ordre de 8,5 millions de francs (statistique fiscale 2010). Le montant nouvellement pris en charge par le canton étant de quelque 11,7 millions de francs par année (moyenne des années 2 à 5 d'application de la loi), la bascule fiscale entre le canton et les communes devrait correspondre à 1,4 point pour les personnes physiques comme pour les personnes morales. Les coefficients annuels d'impôts sur les personnes physiques et morales sont actuellement fixés à 100% (loi du 7 novembre 2012 fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2013, RSF 631.12); un accroissement de 1,4 point porterait le nouveau coefficient annuel d'impôts à 101,4% pour les personnes physiques et pour les personnes morales. De plus, il convient de prévoir la possibilité d'une adaptation future du coefficient d'impôt, à la hausse comme à la baisse, dans le cas où, à partir de cinq années d'application, l'écart entre les coûts assumés par l'Etat et les rentrées supplémentaires obtenues par la hausse du coefficient devait varier de plus de 10%.

Pour les communes, la charge en moins devra être soustraite du rendement de l'impôt communal (montant de l'impôt cantonal multiplié par le coefficient d'impôts communal actuel); le résultat comparé au montant de l'impôt cantonal permettra de calculer un coefficient d'impôt idéal pour chaque commune afin de lui assurer une opération blanche. Le calcul de ces modifications tiendra compte de la masse des impôts des personnes physiques et des personnes morales.

Cette bascule fiscale consistera globalement en une opération blanche et aura une incidence insignifiante sur la majorité des contribuables fribourgeois. Les nouveaux coefficients d'impôts communaux seront communiqués par le Service des communes et devront être portés à la connaissance des citoyens lors des assemblées communales ou lors des conseils généraux. Il est à noter que les coefficients d'impôts peuvent encore être modifiés par les communes pour d'autres raisons que celles liées à cette bascule.

5.3. Evolution globale des frais communs du canton et des communes avant et après l'entrée en vigueur de la loi

Le tableau suivant présente les frais communs du canton et des communes aux comptes 2011, au budget 2012, au budget 2013, ainsi que, dans l'hypothèse où l'année 2014 serait celle

de l'entrée en vigueur de la loi, au plan financier estimé et provisoire des années 2014 à 2018 (années 1 à 5 de la mise en œuvre de la loi), plan financier adapté aux changements décrits dans les points 5.1 et 5.2 ci-dessus. Le but de ce tableau n'est pas de présenter une situation détaillée pour chacune de ces années, mais de montrer une tendance générale s'agissant des flux financiers du canton et des communes.

L'estimation est basée sur les hypothèses suivantes:

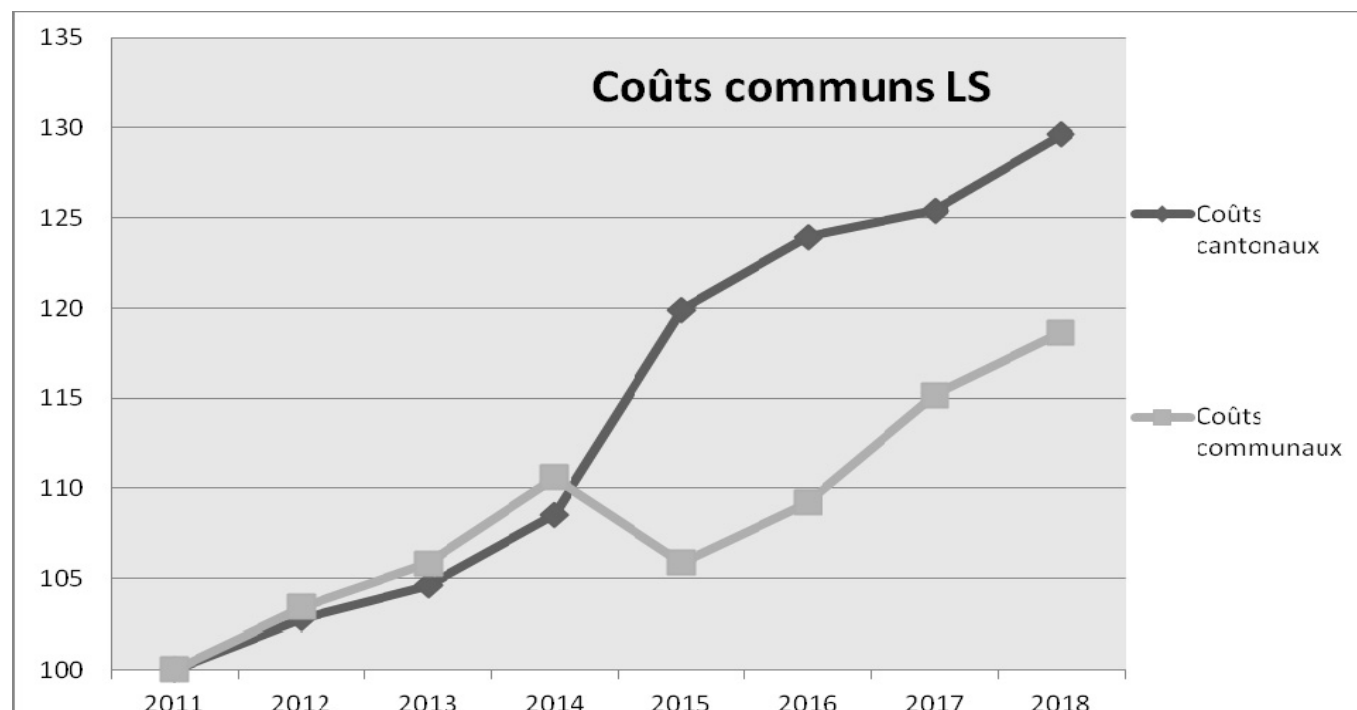
- > Les coûts supplémentaires au sens de l'art. 23 LFE (point 5.1), dont on n'a repris ici que les frais communs du canton et des communes, et les modifications du financement des charges (point 5.2) se présentent selon l'ampleur et le calendrier annoncés.
- > Pour l'année 2011, les chiffres sont ceux des comptes. Pour les années 2012 et 2013, ceux du budget (répartitions canton-communes identiques à la situation actuelle). Pour les années 2014 à 2016, ce sont les chiffres du plan financier (traitements, avec augmentations de postes à raison de 60.20 EPT, 22.60 EPT et 31.90 EPT) qui ont été repris, quand bien même ceux-ci restent provisoires. A ces chiffres du plan financier ont été ajoutés ou retranchés ceux des points 5.1 et 5.2. Le changement de clé de répartition des charges entre le canton et les communes (50%-50%) a été considéré comme prenant effet au 1^{er} janvier 2015. Pour les années 2017 et 2018, l'indexation (2,2%) et l'augmentation des postes (31.90 EPT) sont les mêmes que pour l'année 2016.

	2011 Canton	2011 Communes	2012 Canton	2012 Communes	2013 Canton	2013 Communes
Ens. EE/EP	69'759'830	130'040'694	72'849'830	135'292'550	74'648'650	138'633'190
Respons. Etabl.						
Ens. CO	87'286'210	37'122'321	88'428'210	37'756'490	89'246'430	38'105'530
Direction CO						
Ens. CO: projets cantonaux (langues, santé, SED)	2'044'622		2'362'000		2'325'940	
Transports EE/EP	2'459'356	4'463'919	2'460'500	4'569'500	2'656'500	4'933'500
Transports CO	1'417'103		1'480'000		1'520'000	
SAS	6'564'907	8'023'780	6'700'000	8'188'890	6'932'000	8'472'440
Année admin.						
Totaux	169'532'028	179'650'715	174'280'540	185'807'430	177'329'520	190'144'660

	2014 Canton	2014 Communes	2015 Canton	2015 Communes	2016 Canton	2016 Communes
Ens. EE/EP	78'178'700	145'189'010	112'217'980	112'217'980	115'735'450	115'735'450
Respons. Etabl.			4'689'692		4'792'865	
Ens. CO	91'347'150	39'148'780	64'129'770	64'129'770	66'389'580	66'389'580
Direction CO			6'148'396		6'283'660	
Ens. CO: projets cantonaux (langues, santé, SED)	2'584'000		3'167'000		3'809'000	
Transports EE/EP	2'779'000	5'161'000	2'860'200	5'311'800	2'936'150	5'452'850
Transports CO	1'515'000		1'551'000	0	1'567'000	0
SAS	7'015'000	8'573'890	7'975'560	7'975'550	8'151'110	8'151'110
Année admin.	620'000	620'000	550'000	550'000	480'000	480'000
Totaux	184'038'850	198'692'680	203'289'598	190'185'100	210'144'815	196'208'990

	2017 Canton	2017 Communes	2018 Canton	2018 Communes
Ens. EE/EP	119'332'330	119'332'330	123'008'520	123'008'520
Respons. Etabl.	4'898'308		5'006'071	
Ens. CO	68'708'240	68'708'240	71'078'730	71'078'730
Direction CO	6'421'901		6'563'183	
Ens. CO: projets cantonaux (langues, santé, SED)	4'464'000		5'135'000	
Transports EE/EP	0	8'472'890		8'557'620
Transports CO	0	1'582'670		1'598'500
SAS	8'356'330	8'356'340	8'568'890	8'568'890
Année admin.	420'000	420'000	360'000	360'000
	0		0	0
Totaux	212'601'109	206'872'470	219'720'394	213'172'260

Enfin, le graphique suivant reprend ces mêmes chiffres, mais en fixant un indice 100 aussi bien aux charges du canton qu'à celles des communes pour l'année 2013, puis montre l'évolution de ces charges à partir de cette année de référence.



Alors qu'au départ, la croissance des charges communales est légèrement supérieure à celle des charges cantonales, la tendance s'inverse dès l'année 2015 (entrée en vigueur de la nouvelle répartition des charges canton/communes à 50%), où les charges communales totales diminuent et deviennent inférieures aux charges cantonales. En effet outre la bascule 50/50, les charges des responsables d'établissement, des directeurs de CO et de leurs adjoints sont assumées à 100% par le canton, ce qui représente quelque 10,84 millions de francs. Dès 2017, la reprise du financement des transports à 100% par les communes diminue l'écart canton/commune (montant supplémentaire à charge exclusive des communes, quelque 4,55 millions pour 2017).

6. Les effets sur le développement durable

Les effets sur le développement durable (art. 197 LCG) ont été évalués à l'aide de la Boussole21, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale de Développement durable.

Dans le domaine économique, la loi n'apporte pas d'éléments nouveaux; il convient néanmoins d'avoir présent à l'esprit le rôle fondamental que joue l'école pour l'économie. S'agissant des aspects financiers, l'introduction des responsables d'établissement implique certes des coûts supplémentaires; toutefois, ces derniers doivent être considérés comme un investissement nécessaire au pilotage, à la qualité et à la performance du système éducatif.

En matière d'environnement, dans la mesure où la loi tend à créer des cercles scolaires plus grands, on peut en espérer un regroupement des classes dans des bâtiments mieux centralisés au sein des communes concernées. Il devrait en découler une incidence positive sur la mobilité: déplacement des enfants à pied et en transports collectifs mieux organisés. Cela devrait constituer une incitation à un aménagement du territoire mieux pensé.

Du point de vue de la société, le projet renforce l'intégration et la cohésion sociale au sein de l'établissement scolaire. Il exige de la part des partenaires de l'école qu'ils collaborent de manière étroite et constructive. Enfin, la loi est conçue en vue d'un développement durable et de qualité dans la mesure où elle favorise un pilotage du système éducatif davantage axé sur le perfectionnement permanent de l'école et de l'enseignement. Toutes ces mesures poursuivent un but fondamental étroitement lié au bien-être économique et social: permettre à chacun et chacune de trouver sa place dans la société et de s'insérer dans la vie professionnelle.

7. La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et l'eurocompatibilité du projet

Le présent projet est conforme au droit fédéral et ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

8. Soumission aux referendums législatif et financier

La présente loi est soumise au referendum législatif.

Le montant cumulé des charges financières sur 5 ans étant inférieur au seuil du referendum financier obligatoire, qui est de 37 091 118 francs (ordonnance du 8 mai 2012, ROF 2012_042), mais en revanche supérieur au seuil du referendum financier facultatif, qui est de 9 272 780 francs, la présente loi est soumise au referendum financier facultatif.

9. Suite définitive à des interventions parlementaires

La présente loi et son message donnent une suite définitive à des interventions parlementaires de la manière suivante:

- > rapport sur le postulat Ursula Krattinger N° 255.04 relatif à l'introduction des écoles de jour et des temps blocs dans les écoles publiques (prise en considération: 11 octobre 2005);
- > rapport sur la motion Bruno Fasel/Charly Brönnimann N° 122.05 relative à l'évacuation des écoles en cas de feu ou de catastrophe naturelle (prise en considération: 15 mai 2006) et proposition législative;
- > rapport sur le postulat Hugo Raemy/Ursula Krattinger P2008.07 relatif aux tâches de travail social dans l'école durant la scolarité obligatoire (prise en considération: 13 février 2008);
- > rapport sur la motion Denis Grandjean M1031.07 relative à une modification de la loi sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (prolongation de la scolarité), (prise en considération: 7 novembre 2008) et proposition législative;
- > rapport sur la motion Jacques Baudois/Bernard Garnier N° 110.01 relative à l'apprentissage des langues au niveau de la scolarité obligatoire (cf. rapport du Conseil d'Etat N° 206 du 6 septembre 2010) et proposition législative;
- > rapport sur la motion Madeleine Freiburghaus/Jean-Louis Romanens N° 149.06 relative à l'apprentissage de la langue partenaire (cf. rapport du Conseil d'Etat N° 206 du 6 septembre 2010) et proposition législative;
- > rapport sur la motion Olivier Suter/Jean-François Steiert M1027.07 relative au bilinguisme à l'école (cf. rapport du Conseil d'Etat N° 206 du 6 septembre 2010) et proposition législative.