

# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 28 août 2002**

Statuant sur le recours interjeté le 18 août 2001  
**(1A 01 72)**

par

**L'ASSOCIATION ECOLE ST-NICOLAS**, Rue des Alpes 22, à Fribourg, agissant par son Président, Stefan Merckelbach, à Fribourg,

contre

la décision rendue le 21 juin 2001 par le **Préfet du district de la Sarine**;

**(Admission des élèves de l'école privée  
aux activités extrascolaires de la Ville de Fribourg)**

**C o n s i d é r a n t :**

**En fait:**

- A. L'Ecole St-Nicolas, à Fribourg, est une école privée qui dispense l'enseignement à tous les niveaux primaires. Pour l'année scolaire 2000-2001, vingt-quatre élèves ont été inscrits, dont près de la moitié habitent la Ville de Fribourg.
- B. A la demande du Comité directeur de l'Ecole-St-Nicolas, le Conseil communal de la Ville de Fribourg (ci-après: le conseil communal) a confirmé, par décision du 26 septembre 2000, que l'inscription au sport scolaire facultatif et aux activités culturelles extrascolaires organisés par la Ville de Fribourg était réservée aux élèves des écoles publiques de la commune et que, partant, les élèves de l'Ecole St-Nicolas ne peuvent pas prétendre y participer, même s'ils habitent dans la commune.
- C. Contre cette décision, l'Association Ecole Saint-Nicolas (ci-après: l'Association) a formé recours auprès du Préfet de la Sarine (ci-après: le préfet), par écrit posté le 13 octobre 2000. Selon elle, la discrimination entre les élèves domiciliés à Fribourg qui fréquentent l'école publique et ceux qui suivent un enseignement privé ne repose sur aucune base légale. Au demeurant, elle viole le droit constitutionnel qui ancre désormais le principe selon lequel les activités extrascolaires des enfants sont favorisées par des mesures cantonales ainsi que par la Confédération. Le refus d'admettre les élèves des écoles privées aux activités organisées par la commune est en outre manifestement arbitraire et contraire au principe de l'égalité de traitement, non seulement entre les élèves de la ville, mais également entre leurs parents, tous contribuables.
- D. Par décision du 21 juin 2001, le préfet a rejeté ce recours. Il a constaté que la recourante ne peut pas se prévaloir des dispositions fédérales pour revendiquer un droit des élèves des classes privées de participer aux activités extrascolaires organisées par la commune; en particulier, s'agissant du sport extrascolaire, le droit fédéral donne aux écoles la faculté de l'organiser, non pas aux collectivités publiques qui les supportent. Enfin, les art. 8 et 11 du règlement du 22 mars 1993 des écoles enfantines et primaires de la Ville de Fribourg (ci-après : le règlement) constituent une base légale suffisante à l'organisation de telles activités en faveur des élèves

de l'école publique. Le préfet a également rejeté le grief d'inégalité de traitement entre les contribuables, en rappelant que les parents qui choisissent d'envoyer leurs enfants dans une école privée sont ensuite tributaires du programme de cette école.

- E. Par mémoire du 24 août 2001, l'Association a formé recours auprès du Tribunal administratif contre la décision préfectorale, en concluant à son annulation et à ce que les élèves de l'Ecole St-Nicolas soient admis à participer aux activités extrascolaires de la Ville de Fribourg. A l'appui de son recours, l'Association réitère que la restriction d'accès des élèves aux activités extrascolaires organisées par la commune de leur domicile n'est fondée sur aucune base légale cantonale ou communale. Ainsi, selon elle, ces activités entrent indiscutablement dans la catégorie des systèmes de prestations mis en place par une collectivité publique en faveur de ses administrés, prestations qui doivent être offertes sans arbitraire ni inégalités de traitement. Or, les activités scolaires et extrascolaires étant deux catégories distinctes de prestations étatiques, on ne saurait prétendre qu'en renonçant à l'école publique, les parents renoncent simultanément aux activités extrascolaires; face à ces dernières, tous les enfants de la commune doivent être égaux. Dès lors, il n'est pas admissible d'établir une distinction fondée sur le caractère public ou privé de l'école fréquentée pour déterminer l'accès aux activités extrascolaires. Une telle distinction - qui relève de la simple commodité administrative - revient à traiter de manière différente des enfants de la même commune et constitue une inégalité de traitement. Elle est également contraire au principe de la proportionnalité, dans la mesure où l'admission de tous les enfants en âge de scolarité domiciliés en Ville de Fribourg ne serait pas de nature à engendrer des difficultés particulières dans l'organisation des activités extrascolaires. Au demeurant, les parents, contribuables de la commune, sont lésés par ce refus, alors pourtant qu'ils permettent à la collectivité de faire des économies, en scolarisant à leurs frais leurs enfants dans des classes privées.

La recourante a requis par ailleurs, à titre préalable, le prononcé de mesures provisionnelles, tendant à ce que les élèves inscrits pour l'année scolaire 2001-2002 à l'Ecole St-Nicolas et domiciliés en Ville de Fribourg aient accès aux activités extrascolaires de la commune dès le 23 août 2001.

- F. Par décision du 28 août 2001, le Tribunal administratif a rejeté cette requête, estimant que l'intérêt privé de la recourante à obtenir immédiatement le droit d'accès qu'elle revendique - et qui est nié par les autorités communale et préfectorale - ne saurait prévaloir sur l'intérêt public de la Ville de Fribourg à gérer, conformément à la réglementation communale en vigueur,

l'organisation des cours extrascolaires, dont le programme devait débuter le 3 septembre 2001.

- G. Le conseil communal et le préfet se sont déterminés sur le recours, respectivement le 29 et le 27 août 2001, et en ont proposé le rejet.

L'Association a formulé ses contre-observations, le 27 septembre 2001, en confirmant les conclusions de son recours.

### **En droit:**

1. a) Formé contre une décision prise par le préfet, le présent recours est recevable en vertu de l'art. 114 let. c du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Interjeté le 24 août 2001 contre une décision du 21 juin 2001, le recours l'a en outre été dans le délai et les formes prescrits (art. 30 al. 2 et art. 79 à 89 CPJA).

- b) Il ressort de ses statuts que l'Association Ecole Saint-Nicolas répond aux exigences énoncées à l'art. 60 du Code civil suisse (CC; RS 210). En tant que personne morale, elle est dès lors habilitée à représenter ses membres et à agir par elle-même devant le Tribunal administratif (art. 12 CPJA).

Partant le recours est recevable à la forme.

- c) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas revoir en l'espèce l'opportunité de la décision attaquée (art. 78 al. 2 CPJA).
2. a) Selon l'art. 62 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), l'instruction publique est du ressort des cantons. Les écoles relèvent de la compétence exclusive des cantons, qui organisent et financent les écoles publiques de manière autonome (Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996, FF 1997 I 2381). La collectivité publique compétente exécute en principe directement la tâche publique d'instruction et d'éducation relevant de son

entière responsabilité et en surveille l'exécution (M. BORGHI, Commentaire de la Constitution fédérale de 1894, vol. 2, 1988, ad art. 27 aCst). Toutefois, la délégation sous forme de déconcentration géographique relève d'une longue tradition, étant entendu qu'il n'est pas possible à l'Etat de gérer ses tâches scolaires au moyen de l'administration centrale (cf. L. RECORDON, Le statut de l'élève en droits fédéral et vaudois, Lausanne 1988, p. 42).

Au niveau cantonal, l'art. 17 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst. FR.; RSF 10.1) énonce que l'Etat a la haute surveillance de l'éducation et de l'instruction publiques, qui sont organisées et dirigées dans un sens religieux et patriotique. Concrétisant ce principe, la loi scolaire (LS; RSF 411.0.1) confère aux communes la tâche de pourvoir à ce que tout enfant reçoive l'instruction obligatoire et puisse recevoir l'instruction préscolaire (art. 53 LS). Ainsi, cet article délègue aux communes la tâche d'assurer le service public de l'école et de veiller à ce que ce service fonctionne bien (BGC 1984, p. 379, ad art. 53). Les communes sont tenues d'avoir une école et de veiller à son bon fonctionnement (art. 54 al. 1 LS). L'art. 54 LS précise que dans leur activité de gestion, les communes doivent notamment édicter un règlement scolaire (let. a), lequel doit être approuvé par la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles (cf. art. 59 al. 2 LS et 149 al. 3 de la loi sur les communes; LCo; RSF 140.1).

- b) Compétentes pour organiser l'année scolaire (art. 54 al. 2 let. f LS), les communes sont autonomes dans l'exercice de leurs attributions. Elles sont certes tenues de respecter les exigences minimales imposées par le droit fédéral et cantonal et, en particulier, de dispenser les matières de l'enseignement obligatoire dans le cadre de l'horaire hebdomadaire fixé. Néanmoins, et contrairement à l'avis de la recourante, rien ne les empêche d'élargir le champ de leurs prestations, notamment en organisant des activités facultatives sous forme de cours et de leçons complémentaires au programme officiel, d'études surveillées, de cours de rattrapage ou de repas à l'école, notamment. En effet, aucune disposition de la loi scolaire - ni aucune autre base légale cantonale ou fédérale - n'exclut ni ne restreint le droit des organes scolaires locaux d'organiser, de manière autonome, un programme complémentaire facultatif, en dehors de l'horaire hebdomadaire obligatoire.
- c) Pour ces motifs, l'autorité de céans constate que le système scolaire fribourgeois, tel qu'instauré par la loi scolaire dans le respect des exigences fédérales, n'exclut nullement l'organisation dans le cadre de l'école d'activités non obligatoires qui s'inscrivent hors de l'horaire hebdomadaire des leçons.

3. a) La recourante avance par ailleurs qu'il incombe à chaque école d'organiser des activités extrascolaires réservées à ses seuls élèves, et non pas à la commune, dont les prestations doivent s'adresser à tous ses contribuables, dans le respect de l'égalité de traitement.

Le législateur fribourgeois a défini le cercle scolaire comme arrondissement pour la création et la gestion d'une école enfantine, d'une école primaire ou d'une école du cycle d'orientation (art. 55 LS). Un cercle scolaire peut être composé d'une ou de plusieurs communes (cf. art. 56 LS). Dans la répartition territoriale de l'école, telle que conçue par la loi scolaire, chaque cercle scolaire a sa propre organisation locale (BGC 1994 I p. 379, ad art. 54). Lorsque le cercle scolaire est constitué d'une seule commune, la gestion de l'école relève de l'assemblée communale ou du conseil général (let. a), du conseil communal (let. b) et de la commission scolaire (let. c). Plus particulièrement à l'école communale de Fribourg, la gestion des écoles est placée sous la responsabilité du conseiller communal, directeur des Ecoles et président de la commission scolaire (cf. art. 2 al. 1<sup>er</sup> du règlement).

- b) Ainsi, et contrairement aux allégations de la recourante, l'établissement scolaire n'est pas une autorité scolaire locale et il ne dispose d'aucune compétence en matière de gestion de l'école et d'organisation de l'année scolaire. Les tâches qui sont dévolues à l'école - comme notamment celle d'organiser le sport scolaire facultatif pendant les semaines obligatoires, mais en dehors des heures de classe (cf. art. 6 al. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance concernant l'encouragement de la gymnastique et des sports; RS 415.01; et art. 10 al. 1 du règlement d'application de la législation fédérale encourageant l'éducation physique et les sports dans les écoles; RSF 461.11) - relèvent manifestement des organes scolaires locaux, soit des organes de la commune, lorsque le cercle scolaire est constitué d'une seule commune (cf. art. 59 LS); c'est à ceux-ci qu'il incombe également, prioritairement, de décider de la mise sur pied d'autres activités extrascolaires et d'en assumer l'organisation.
4. a) Le règlement scolaire de la commune de Fribourg, adopté par son organe législatif en matière scolaire (cf. art. 59 al. 2 LS) et approuvé par l'autorité cantonale, énonce les règles d'organisation et de fonctionnement de l'école publique du cercle scolaire de la Ville de Fribourg. Il prévoit notamment l'organisation du sport scolaire facultatif (art. 8) et des activités culturelles extrascolaires (art. 13). De par le fondement légal et le but du règlement, son champ d'application est nécessairement limité aux écoles dudit cercle, soit aux classes enfantines et primaires de la commune, comme le rappelle son article premier. Dans ces conditions, les prestations qu'il légalise ne peuvent

avoir pour bénéficiaires que les membres du cercle scolaire, soit les élèves des classes enfantines et primaires de la ville.

- b) Par conséquent, c'est manifestement à tort que la recourante invoque l'absence d'une base légale qui permettrait à la commune d'exclure des activités extrascolaires les élèves des classes privées domiciliés en Ville de Fribourg. Il faut constater, au contraire, qu'instituées par son règlement scolaire, les activités extrascolaires de la commune sont, légalement, réservées aux seuls élèves de son cercle scolaire. Au demeurant, aucune disposition légale - fédérale, cantonale ou communale - n'oblige une autorité scolaire locale à admettre aux activités qu'elle organise des élèves ne faisant pas partie de son cercle scolaire. Au surplus et de manière générale, il n'existe pas davantage de base légale contraignant les communes à offrir à leurs administrés des activités sportives ou culturelles, organisées en dehors du programme scolaire.
5. Les autres griefs invoqués par la recourante doivent également être rejetés.
- a) L'utilisation de l'adjectif "extrascolaire" ne suffit pas pour conclure que l'activité qu'il qualifie ne s'inscrit pas dans le cadre de l'organisation générale de l'école. En effet, par activité extrascolaire, il faut entendre celle organisée par l'autorité scolaire compétente en dehors de l'horaire hebdomadaire obligatoire, et à laquelle les élèves peuvent participer de manière facultative.
  - b) Dès lors que les activités extrascolaires s'inscrivent dans le cadre de l'organisation et de la gestion de l'école, la commune ne viole manifestement pas le principe de l'égalité de traitement envers ses contribuables, en réservant aux seuls membres de son cercle l'accès aux prestations définies dans le règlement scolaire.

Certes, les frais afférents aux activités extrascolaires sont supportés par la commune, conformément à l'art. 87 LS; ainsi, par le biais des impôts communaux, tous les contribuables participent à leur financement. La participation indirecte du contribuable ne lui donne cependant pas l'accès à toutes les prestations financées par la collectivité publique, étant entendu que la loi peut limiter le cercle des bénéficiaires, comme l'a justement souligné la recourante. Or, pour les activités extrascolaires, le législateur de la commune a décidé de réserver ce service en faveur des élèves des écoles publiques, en intégrant à son règlement scolaire les dispositions y relatives. Fondées en droit et approuvées par l'autorité cantonale, celles-ci constituent une base légale suffisante et doivent dès lors être appliquées d'office (cf. art. 10 CPJA).

- c) La commune ne viole pas davantage le principe de la proportionnalité, en excluant des activités relevant de l'école, les enfants ne faisant pas partie de son cercle scolaire. Selon l'art. 4 LS, les parents ont le droit et l'obligation d'envoyer leurs enfants en âge de scolarité obligatoire dans une école publique ou privée, ou de leur dispenser un enseignement à domicile (art. 4 LS). Le choix des parents pour l'un ou l'autre type d'enseignement est exclusif (cf. ATA non publié du 9 septembre 1997, dans la cause S.). Autrement dit, les parents ayant opté pour la scolarisation de leurs enfants dans une école privée sont tributaires du programme de cette école et ne peuvent prétendre bénéficier, à leur convenance, de certaines prestations relevant de l'école publique. Dans la même mesure, et indépendamment des questions de coûts et des possibilités d'accueil, celle-ci ne peut être tenue d'admettre des élèves inscrits à une école privée.
- d) Enfin, et au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée invite les parents à s'adresser à la direction de l'école - soit à l'autorité scolaire locale pour l'école publique et à la direction de l'école pour l'école privée - lorsqu'ils estiment que celle-ci ne fournit pas d'activités extrascolaires suffisantes. C'est le cas en particulier pour le sport scolaire facultatif, dont l'organisation est déléguée à l'école (cf. art. 10 du règlement d'application précité).

Cela étant dit, il importe de relever qu'en sus de leurs prérogatives en matière scolaire, les collectivités publiques demeurent libres de décider, par le biais de règlements communaux idoines, de la mise sur pied et de l'organisation d'activités sportives ou culturelles en faveur de leurs administrés.

6. a) Force est de constater, pour conclure, que les activités extrascolaires organisées par les organes scolaires compétents de la Ville de Fribourg s'inscrivent pleinement dans le cadre de l'école et reposent sur une base légale suffisante. Partant, leur accès est réservé aux élèves du cercle scolaire de l'école publique de la ville.

Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours de l'Association doit être rejeté.