

BGer 2C_695/2019 vom 28. Februar 2020

Bundesgericht, 2020-02-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_695_2019

FR: TF 2C_695/2019 du 28 février 2020

IT: TF 2C_695/2019 del 28 febbraio 2020

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours portés devant lui (ATF 140 IV 57 consid. 2 p. 59).

E. 1.1

L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let . d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF). Il peut donc en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée.

E. 1.2

L' art. 89 al. 1 LTF exige notamment que le recourant ait un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (let. c). Selon la jurisprudence tirée de cette disposition, cet intérêt doit être actuel et exister tant au moment du dépôt du recours qu'à celui où l'arrêt est rendu (ATF 137 II 40 consid. 2.1 p. 41; 137 I 296 consid. 4.2 p. 299).

Dans la mesure où l'arrêt entrepris confirme le refus opposé à la recourante de fréquenter, "dès" la 3H, l'ELPF en langue allemande, il convient d'admettre que l'intéressée, qui a achevé ses classes enfantines (1H et 2H), possède toujours, à ce jour, un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée en vue d'obtenir le changement sollicité à partir de la 3H, et ce, a priori, jusqu'à la fin de son cursus primaire, soit la 8H.

E. 1.3

Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile, compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. b et 100 al. 1 LTF), et dans les formes requises (art. 42 LTF). Il est donc recevable, sous réserve de ce qui suit.

E. 1.4

Selon un principe général de procédure, les conclusions en constatation de droit ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (cf. ATF 141 II 113 consid. 1.7 p. 123 et les arrêts cités). Dans la mesure où la recourante conclut, parallèlement à l'annulation de l'arrêt attaqué, à ce qu'il soit constaté que la pratique des autorités fribourgeoises est contraire à la liberté de la langue, elle formule une conclusion constatatoire qui est irrecevable.

E. 2

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let.

a et 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences de motivation figurant à l' art. 106 al. 2 LTF . Sauf dans les cas cités expressément par l' art. 95 LTF , le recours en matière de droit public ne peut pas être formé pour violation du droit cantonal en tant que tel. En revanche, il est toujours possible de faire valoir que la mauvaise application du droit cantonal constitue une violation du droit constitutionnel, en particulier qu'elle est arbitraire au sens de l' art. 9 Cst. (ATF 145 I 108 consid. 4.4.1 p. 112 s. et les arrêts cités; cf. art. 106 al. 2 LTF).

E. 3

L'objet du litige porte sur le point de savoir si c'est à juste titre que le Tribunal cantonal a confirmé la décision de l'Inspectrice scolaire refusant à la recourante la possibilité de quitter l'école du cercle scolaire de son domicile pour pouvoir fréquenter l'ELPF à partir de la 3H, soit durant son cursus primaire, pour des raisons de langue. A cet égard, la recourante invoque sa liberté de la langue et se prévaut également d'une violation du principe de l'égalité de traitement.

E. 4.1

La liberté de la langue, garantie par l' art. 18 Cst. , comprend, dans le domaine de la sphère privée, le droit de s'exprimer dans une langue de son choix, en particulier sa langue maternelle, sans que l'Etat n'ait en principe à intervenir dans ce choix (composante dite "active" de la liberté de la langue; ATF 139 I 229 consid. 5.4 p. 234 et les arrêts cités). Dans le domaine de la sphère publique, qui inclut sans conteste la détermination de la langue d'enseignement, l'Etat peut et doit en revanche intervenir pour réglementer l'emploi des langues officielles et assurer le respect du principe de la territorialité (composante dite "passive" de la liberté de la langue; ibid. consid 5.4 et 5.5 p. 234 s.). Sous cet angle, conformément à l' art. 70 al. 2 Cst. , les cantons déterminent leurs langues officielles. Ils adoptent également des mesures - qui doivent demeurer proportionnées (cf. ATF 138 I 123 consid. 5.1 p. 126; 121 I 196 consid. 2a p. 198 et les arrêts et références cités) - pour maintenir les limites traditionnelles des régions linguistiques et leur homogénéité, tout en prenant en considération les minorités linguistiques autochtones (cf. ATF 139 I 229 consid. 5.5 p. 234 s. et les arrêts cités).

E. 4.2

En règle générale, l'enseignement public est donné dans la langue officielle du cercle concerné (cf. ATF 125 I 347 consid. 5c p. 360; 122 I 236 consid. 2d p. 240). La liberté de la langue ne confère dès lors aucun droit à un enseignement public dans la langue (maternelle) de son choix, celui-ci devant être dispensé dans la langue déterminée par les cantons - sous réserve des limites posées par le droit constitutionnel fédéral - ou par les communes, selon le droit cantonal (ATF 139 I 229 consid. 5.6 p. 235 s. et les arrêts et références cités; arrêt 2P.112/2001 du 2 novembre 2001 consid. 2). En d'autres termes, une personne qui s'établit dans une région où la langue officielle n'est pas la sienne ne peut dès lors invoquer une violation de sa liberté à la langue lorsqu'il reçoit un enseignement de base gratuit dans la langue officielle parlée dans ladite région.

La jurisprudence a toutefois reconnu que, dans les régions bilingues ou plurilingues ("zwei- oder mehrsprachigen Gebieten"), la liberté de la langue pouvait donner lieu à un droit à un enseignement public donné dans l'une des différentes langues traditionnelles parlées dans le lieu concerné, à condition toutefois qu'un tel enseignement n'entraîne pas de charge disproportionnée pour la collectivité publique (ATF 139 I 229 consid. 5.6 p. 235 s.; 125 I 347 consid. 5c p. 360, in JdT 2001 I 603 s. et les arrêts cités; arrêt 2C_1063/2015 du 16

mars 2017 consid. 4.4). Le Tribunal fédéral a en effet précisé qu'un tel enseignement ne pouvait, pour des raisons évidentes, être offert dans n'importe laquelle des langues voulues par les élèves ou leurs parents et que, dans de telles circonstances, outre le souci de préserver des territoires linguistiquement homogènes, la charge financière ou organisationnelle pesant sur la communauté devait également être prise en compte (cf. ATF 139 I 229 consid. 5.6 p. 235 s.; arrêt 2C_1063/2015 du 16 mars 2017 consid. 4.4 et l'arrêt cité). Lorsque la charge apparaît comme proportionnée, la jurisprudence reconnaît alors au justiciable un droit constitutionnel à être scolarisé dans la langue parlée dans le lieu en question (ibid. et les références citées).

E. 4.3

La liberté de la langue, au niveau cantonal, est expressément garantie à l'art. 17 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst./FR; RS 131.219). Le français et l'allemand sont les langues officielles du canton (art. 6 al. 1 Cst./FR) et des communes (art. 6 al. 3 Cst./FR). L'Etat et les communes doivent veiller, dans le respect du principe de la territorialité, à la répartition territoriale traditionnelle des langues et doivent prendre en considération les minorités linguistiques autochtones (art. 6 al. 2 Cst./FR). Le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est quant à lui garanti aux art. 18 et 64 Cst./FR .

E. 4.4

Dans le domaine de l'instruction publique, la loi fribourgeoise du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS/FR; RS/FR 411.0.1) contient les dispositions suivantes :

"Art. 11 Langues de l'enseignement

1 L'enseignement est donné en français dans les cercles scolaires où la langue officielle est le français et en allemand dans les cercles scolaires où la langue officielle est l'allemand.

2 Lorsqu'un cercle scolaire comprend une commune de langue officielle française et une commune de langue officielle allemande, ou une commune bilingue, les communes du cercle scolaire assurent la fréquentation gratuite de l'école publique dans les deux langues.

(...)

Art. 13 Lieu de fréquentation de l'école publique

1 Les élèves fréquentent l'école du cercle scolaire de leur domicile ou de leur résidence habituelle reconnue par la Direction.

2 La fréquentation d'une école située dans un autre canton ainsi que l'accueil d'élèves issus d'autres cantons sont réglés par conventions intercantionales.

Art. 14 Lieu de fréquentation de l'école publique - Cas spéciaux

a) Conditions

1 L'inspecteur ou l'inspectrice scolaire peut autoriser ou obliger un ou une élève à fréquenter l'école d'un cercle scolaire autre que le sien si l'intérêt de l'élève ou de l'école le commande.

2 L'inspecteur ou l'inspectrice scolaire peut, pour des raisons de langue, autoriser un ou une élève à fréquenter l'école d'un cercle scolaire autre que le sien.

3 La décision indique quel cercle scolaire doit accueillir l'élève."

E. 4.5

S'agissant des écoles libres publiques, telle que l'ELPF, la loi fribourgeoise sur les écoles libres publiques du 8 mai 2003 (LELP/FR; RS/FR 411.4.1) précise que celles-ci bénéficient de la reconnaissance publique et d'un financement public, à condition notamment qu'elles dispensent elles-mêmes un enseignement selon une mission éducative reconnue par l'Etat et répondant à un intérêt public (art. 2 al. 1 let. a LELP/FR). Le cercle scolaire des écoles libres publiques, dont les limites territoriales sont fixées par le Conseil d'Etat, est composé des territoires des communes qui l'ont accepté formellement par leur assemblée communale ou leur conseil général (art. 2 al. 1 let . c

cum art. 3 al. 1 LELP/FR). Ce sont dès lors les territoires, et non les communes proprement dites, qui font partie du cercle scolaire libre public, les écoles libres publiques n'étant pas des associations de communes (cf. Message du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 28 janvier 2003 accompagnant le projet de loi sur les écoles libres publiques [ci-après : Message LELP/FR], p. 4).

E. 4.6

Au niveau communal, la Convention du 21 avril 2005 conclue entre la commune de Marly, notamment, et l'ELPF, régit la fréquentation de l'école enfantine et des classes primaires de langue allemande de l'établissement précité. Selon l'art. 1 al. 3 de ladite Convention, l'ELPF "s'oblige" à admettre les élèves domiciliés dans une des communes du cercle scolaire de l'ELPF, pour autant que ceux-ci soient autorisés à fréquenter cette école, selon les critères d'admission suivants:

"Art. 2 Admission

1. L'admission aux classes de langue allemande de l'ELPF a lieu sur la base d'une décision d'un changement de cercle scolaire selon la procédure décrite dans les articles 9, 10 et 11 de la loi scolaire

[ndr: correspondant, pour l'essentiel, aux actuels art. 14, 15 et 16 LS/FR] .

2. Les élèves des communes du cercle scolaire, pour lesquels le changement de cercle scolaire a lieu pour des raisons de langue, sont dans tous les cas scolarisés à l'ELPF."

E. 4.7

L'admission aux degrés préscolaire et primaire de l'ELPF, destinée aux élèves de langue allemande, fait également l'objet de Directives adoptées le 23 mai 2001 par la Direction de l'instruction publique, qui prévoient notamment ce qui suit:

"Critères d'admission à l'école enfantine et primaire de l'ELPF

Les parents ou un des parents de l'enfant sont de langue maternelle allemande et ne maîtrisent pas suffisamment la langue française pour assumer le suivi scolaire de leur enfant. La langue allemande est parlée à la maison et l'enfant maîtrise déjà bien cette langue avant d'être scolarisé à l'ELPF. L'intérêt de l'enfant à être scolarisé dans sa langue maternelle prime, de façon prépondérante, le principe de son intégration sociale et scolaire dans son lieu de domicile.

Dispositions particulières:

Les parents de langue allemande qui souhaitent scolariser leurs enfants à l'école francophone du lieu de leur domicile, font ce choix pour toute la scolarité primaire. Un changement à l'ELPF durant le cursus primaire ne peut être prononcé."

E. 4.8

C'est au regard des principes et textes précités qu'il faut vérifier, en l'espèce, le bien-fondé de la décision attaquée.

E. 5

La requérante fonde ses griefs sur les conditions de restrictions des droits fondamentaux posées à l'art. 36 Cst. Elle fait en substance valoir que le refus de fréquenter l'ELPF dès la 3H viole sa liberté de la langue, en tant qu'une telle ingérence ne repose pas sur une base légale suffisante (art. 36 al. 1 Cst.), ne répond à aucun but d'intérêt public suffisant et ne respecte pas le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 2 et 3 Cst.).

E. 5.1

Il convient, dans un premier temps, de se demander si la décision de refus opposée à la requérante porte atteinte, comme elle le soutient, à son droit à la liberté de la langue.

Comme on l'a vu, une telle liberté 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, sauf lorsque cette région est bilingue ou plurilingue et que l'enseignement requis ne constitue pas une charge disproportionnée pour la collectivité (cf. supra consid. 4.2). La notion de "régions bilingues ou plurilingues" ("zwei- oder mehrsprachigen Gebieten") n'est pas clairement définie. Il ressort toutefois de la jurisprudence que cette notion fait avant tout référence au territoire des communes et à la situation linguistique qui y prévaut (cf. ATF 139 I 229 consid. 5; 125 I 347 consid. 5c; 122 I 236 consid. 3a; arrêt 2C_1063/2015 du 16 mars 2017 consid. 5.1). Cela fait sens, dans la mesure où les élèves fréquentent en principe l'école de leur domicile et que les communes sont généralement reconnues par le droit cantonal comme les pourvoyeuses de l'enseignement obligatoire (cf. arrêt 2C_561/2018 du 20 février 2019 et les législations cantonales citées). Le Tribunal fédéral a toutefois précisé que le périmètre géographique des cercles scolaires libres publics pouvait également être pris en considération (cf. ATF 125 I 347 consid. 5c p. 359 s., qui fait en particulier référence au cercle scolaire libre public de l'ELPF).

E. 5.2

En l'occurrence, la requérante est domiciliée à Marly. La langue officielle de cette commune, sise dans le district traditionnellement bilingue de la Sarine, est le français. Le cercle scolaire auquel appartient Marly comprend uniquement des communes francophones, si bien que l'enseignement n'y est donné qu'en français. Conformément à la législation cantonale, la fréquentation gratuite de l'école publique ne doit partant être assurée que dans cette dernière langue, et non pas aussi en allemand (cf. art. 11 al. 1 et 2 LS/FR). Toutefois, il ressort des constatations cantonales (art. 105 al. 1 LTF) que, par Convention du 21 avril 2005, la commune de Marly a accepté que son territoire fasse également partie du cercle scolaire libre public de l'ELPF (cf. art. 3 al. 1 LELP), dont la mission éducative, reconnue par le canton de Fribourg, est de scolariser, comme école régionale de langue allemande et selon la procédure de changement de cercle pour raison de langue, les enfants germanophones domiciliés à Marly notamment (cf. Message LELP/FR p. 3). Dans ces conditions, il convient de retenir que la minorité germanophone domiciliée à Marly - dont le territoire fait tant partie d'un cercle scolaire francophone que d'un cercle scolaire libre public alémanique - peut, à l'instar des justiciables domiciliés dans une zone bilingue, en principe déduire de la liberté de la langue un droit à un enseignement donné en langue

allemande.

Ce droit, contrairement à l'opinion de la recourante, n'est toutefois pas inconditionnel, dans la mesure où il reste soumis à l'exigence qu'il n'entraîne pas de charge disproportionnée pour la collectivité publique (cf. supra consid. 4.2). A cet égard, c'est à tort que la recourante considère que la décision de refus de changement de langue d'enseignement qui lui a été opposée consistait en une restriction inadmissible à sa liberté de la langue. En effet, comme on l'a vu, l'enseignement (dans une école bénéficiant de la reconnaissance publique) sollicite demeure une prestation étatique, dont les bénéficiaires ont un droit subordonné à des considérations de proportionnalité, notamment sous l'angle des charges financières ou organisationnelles qui pèseraient sur la collectivité (cf. supra consid. 4.2). Dans ces conditions, les griefs de l'intéressée, fondés sur les conditions de restrictions des droits fondamentaux posées à l'art. 36 Cst., tombent à faux. Cela ne signifie pas pour autant que son recours doit être rejeté. Il convient en effet d'examiner encore la question centrale de savoir si, dans le cas d'espèce, un changement de langue d'enseignement en cours de scolarité obligatoire, soit dès la 3H, tel que demandé par l'intéressée, entraînait des difficultés de planification scolaire disproportionnées à la charge de la collectivité publique, la recourante ayant, en cas de réponse négative à cette question, un droit déduit de la liberté de la langue à être scolarisée à l'ELPF en langue allemande.

E. 5.3

En l'occurrence, le Tribunal cantonal, faisant siens les arguments de l'Inspectrice scolaire, a en substance retenu qu'un changement de cercle scolaire pour des raisons de langue pouvait être restreint, exception faite de l'intérêt de l'enfant, à une seule possibilité en fin de scolarité primaire, soit après la 8H, afin d'éviter aux communes des difficultés en termes d'organisation et de finances scolaires, ce d'autant plus qu'il pouvait raisonnablement être attendu des parents qu'ils entament une réflexion sur la langue de scolarisation de leurs enfants avant le début de la scolarité de ceux-ci.

E. 5.4

On ne saurait suivre le raisonnement de l'autorité précédente. S'il faut admettre que la charge organisationnelle pesant sur les communes serait, de manière générale, rendue plus malaisée pour le cas où les élèves pourraient, pour des raisons de langue, choisir de fréquenter, sans restriction et à n'importe quelle étape de leur cursus obligatoire, des écoles d'un cercle scolaire autre que le leur, il n'en demeure pas moins que, dans le cas d'espèce, comme le relève à juste titre la recourante, les difficultés d'organisation et de planification scolaire alléguées par l'autorité intimée ne font l'objet d'aucune explication concrète de sa part. L'arrêt entrepris concède du reste que l'Inspectrice scolaire s'est limitée à les invoquer "sans s'y étendre" (cf. arrêt entrepris, p. 9).

On relèvera également que les pratiques de la Direction de l'instruction publique que reprend l'arrêt attaqué, en tant que celles-ci n'autorisent pas, en principe, le prononcé d'un changement à l'ELPF durant le cursus primaire, ont été établies alors que ledit cursus primaire, sur le canton de Fribourg, débutait à l'âge de 6 ans révolus, soit en 3H actuellement (art. 105 al. 2 LTF). Dans ces circonstances, il convient de considérer qu'un changement d'école pour des raisons de langue intervenant entre l'école enfantine (1H et 2H) à l'école primaire (3H), passage qui implique de toute façon un changement de classes ainsi que d'enseignants, n'apparaît pas, a priori, causer de surplus organisationnel disproportionné.

Enfin, et surtout, force est de constater, selon les constatations cantonales, qui lient le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF), que tant la responsable de l'école de E._____, établissement fréquenté durant les premières années par la recourante, que le directeur de l'ELPF, où l'intéressée demande à être mutée, ainsi que l'inspectrice scolaire du 9ème arrondissement, ont tous préavisé favorablement à la demande de changement de cercle scolaire formulée par les parents de la recourante. Or, en présence de l'accord des principaux acteurs concernés, il est raisonnablement permis de supposer que les éventuels problèmes d'organisation sont réduits à un minimum. S'agissant des charges financières, il n'est pas contesté que la commune de Marly s'est engagée, par la Convention du 21 avril 2005, à supporter les frais scolaires de ses élèves qui fréquenteraient l'ELPF, les parents de l'intéressée s'étant pour le surplus engagés à assumer les frais de trajets de leur fille.

E. 5.5

Dans ces conditions, à défaut d'indication, dans l'arrêt entrepris, sur la disproportion des charges qu'entraînerait la scolarisation de la recourante à l'ELPF, dès la 3H, pour la commune de Marly, il convient d'admettre que la recourante dispose, dans les circonstances particulières du cas, d'un droit à fréquenter l'ELPF en langue allemande, quand bien même ce changement de langue d'enseignement intervient durant son cursus primaire.

E. 6

Pour le surplus, en tant que le Tribunal cantonal reproche à la recourante une absence de motifs autorisant un changement de cercle scolaire pour des raisons de langue, on se limitera à constater qu'une telle critique tombe à faux, dans la mesure où les juges précédents retiennent eux-mêmes paradoxalement que "si une demande dans ce sens avait été déposée avant la scolarisation de l'enfant en 1H, à défaut de problèmes spécifiques d'organisation et de planification scolaires, elle aurait eu de bonnes chances d'aboutir, dès lors qu'il n'est pas contesté que l'enfant habite dans une commune partie à la Convention et qu'elle parle allemand, de par sa mère, elle-même de langue maternelle allemande" (cf. arrêt entrepris, p. 9). Ce faisant, les juges précédents confirment que la situation personnelle et les intérêts pondérés de la recourante auraient vraisemblablement permis, dès la 1H, d'obtenir sa scolarisation à l'ELPF, sous réserve d'une charge disproportionnée pour la collectivité publique qui, comme on vient de le voir, n'est pas démontrée.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours dans la mesure de sa recevabilité et à l'annulation de l'arrêt rendu le 24 juillet 2019 par le Tribunal cantonal, sans qu'il soit nécessaire de statuer sur le grief de violation du principe de l'égalité de traitement soulevé par la recourante. La cause sera renvoyée à l'inspectrice scolaire du 2ème arrondissement scolaire, afin qu'elle autorise la recourante à fréquenter l'Ecole libre publique de Fribourg, dès que possible compte tenu de l'intérêt de la recourante.

Bien qu'elle succombe, l'autorité intimée, qui ne défend pas d'intérêt patrimonial, ne peut se voir imposer les frais de justice (art. 66 al. 1 et 4 LTF). La recourante, qui a obtenu gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF), à charge du canton de Fribourg. L'affaire sera également renvoyée au Tribunal cantonal pour qu'il statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure suivie devant lui (cf. art. 67 et 68 al. 5 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.