



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

601 2019 51

**Arrêt du 8 juillet 2019**

**I<sup>o</sup> Cour administrative**

Composition

Présidente : Marianne Jungo  
Juges : Anne-Sophie Peyraud,  
Christian Pfammatter  
Greffière-stagiaire : Emilie Dafflon

Parties

**A. \_\_\_\_\_, recourant,**  
contre  
**PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA VEVEYSE, autorité intimée,**  
**COMMUNE DE B. \_\_\_\_\_, intimée**

Objet

Ecole et formation  
Recours du 4 mars 2019 contre la décision du 30 janvier 2019

## considérant en fait

A. Le 13 avril 2018, la commune de B.\_\_\_\_\_ a adressé à A.\_\_\_\_\_ une facture d'un montant de CHF 145.- à titre de participation financière au camp de ski auquel son fils a participé et qui s'est déroulé du 5 au 8 février 2018.

B. Par courrier du 24 avril 2018, A.\_\_\_\_\_ a contesté cette facture, qui, selon lui, devait être considérée comme nulle, dès lors que le règlement scolaire sur lequel elle était fondée n'avait pas été adapté suite à l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_206/2016 du 7 décembre 2017 rendu dans la cause opposant des parents d'élèves au Grand Conseil et au Conseil d'Etat thurgoviens.

C. Par décision du 30 octobre 2018, le Conseil communal de B.\_\_\_\_\_ a maintenu la facture, insistant sur son caractère exceptionnel, les frais du camp de ski ayant été engagés avant le 7 décembre 2017. Une nouvelle facture a ainsi été adressée à l'intéressé le 31 octobre 2018.

D. Par mémoire du 8 novembre 2018, A.\_\_\_\_\_ a recouru auprès du Préfet du district de la Veveyse contre cette décision, dont il a conclu à la nullité, sous suite de frais et dépens. A l'appui de ses conclusions, l'intéressé a invoqué l'art. 19 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), l'arrêt précité du 7 décembre 2017 ainsi que le courrier du 25 janvier 2018 de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (ci-après: DICS) adressé aux communes du canton. Selon lui, le règlement scolaire du 27 novembre 2017 de la commune de B.\_\_\_\_\_ n'ayant pas encore été approuvé par la DICS, le règlement du 20 novembre 2013 était encore en vigueur. Or, aucun des deux règlements n'était conforme au droit fédéral, en particulier à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral. L'intéressé a précisé qu'il était toutefois prêt à payer un montant conforme à ladite jurisprudence.

Par décision du 30 janvier 2019, le Préfet a rejeté le recours. Considérant que les cantons et les communes disposaient d'une marge de manœuvre, tant temporelle que matérielle, dans l'adaptation de leur réglementation à la jurisprudence, l'autorité a estimé qu'en l'espèce, les principes de la bonne foi et de la proportionnalité exigeaient que les frais soient facturés aux parents. En effet, les frais du camp de ski 2018 avaient été engagés bien avant la publication de l'arrêt du 7 décembre 2017, intervenue le 29 décembre 2017. Les parents avaient de plus été informés de la date, du lieu et du prix du camp au début de l'année scolaire. Le Préfet a également relevé que la commune n'avait pas la volonté de ne pas se conformer à la nouvelle jurisprudence, dès lors qu'elle avait précisé que dès 2019, seuls les frais de repas seraient facturés aux parents. Il a précisé que tous les autres parents avaient accepté de prendre en charge le montant en question.

E. Agissant le 4 mars 2019, A.\_\_\_\_\_ recourt auprès du Tribunal cantonal contre cette décision, dont il conclut, sous suite de frais et dépens, à la réformation, en ce sens que seul un montant de CHF 65.- lui soit facturé. Subsidiatement, il conclut à ce que l'affaire soit renvoyée à la Commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A l'appui de ses conclusions, le recourant invoque principalement une violation du droit fondamental à un enseignement de base. Selon lui, ni l'art. 1 de l'ordonnance cantonale du 19 avril 2016 fixant des montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire (ROF 2016\_062) ni l'art. 5 du règlement scolaire de la commune de B.\_\_\_\_\_, tous deux contraires à l'art. 19 Cst., ne sauraient justifier la facture litigieuse. Celle-ci ne peut pas non plus se fonder sur l'art. 10 de la loi cantonale du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS; RSF 411.0.1). En effet, dès lors que cette disposition met en œuvre l'art. 19 Cst., il y a lieu de l'interpréter de la même manière. Le recourant estime enfin que

l'arrêt du 7 décembre 2017 constitue une précision du sens et de la portée de l'art. 19 Cst. et non pas un changement de jurisprudence. Pour le cas où un changement de jurisprudence devrait être retenu, le recourant précise toutefois que le principe de non-rétroactivité ne s'applique pas en l'espèce, la jurisprudence étant toujours directement applicable.

F. Le 26 avril 2019, la Commune a déposé sa détermination sur le recours, dont elle conclut au rejet. L'autorité indique qu'elle a pris contact avec la DICS avant de rendre sa décision, que les frais du camp de ski ont été engagés bien avant le 7 décembre 2017 et qu'à l'exception de l'intéressé, tous les parents concernés ont accepté de prendre en charge le montant en question. La Commune rappelle en outre qu'à partir de 2019, seuls les frais de repas seront facturés aux parents.

Le 3 mai 2019, la DICS s'est également exprimée. Elle explique que, par courrier du 25 janvier 2018, elle a informé toutes les communes que, suite à l'arrêt du 7 décembre 2017, les frais d'ores et déjà engagés et facturés aux parents après le 29 décembre 2017 pour les fournitures et les activités scolaires étaient à la charge des communes si les parents les contestaient. Sur son site Internet, elle a toutefois précisé que les factures concernant les activités s'étant déroulées avant le 29 décembre 2017 devaient être honorées par les parents. La DICS a également transmis une copie de la lettre-type mise à disposition des communes et invitant les parents à participer, de manière exceptionnelle et sur une base volontaire, aux frais des activités scolaires pour lesquelles des contrats pour les hébergements ou des services avaient été conclus avant le jugement du Tribunal fédéral.

Le 24 mai 2019, le Préfet a également déposé ses observations sur le recours, dont il conclut au rejet, dans la mesure de sa recevabilité – le recours ne remplissant pas la condition de la signature manuscrite. Il estime qu'au vu de la controverse doctrinale qui régnait jusqu'à l'arrêt du 7 décembre 2017 et du fait que les frais des camps scolaires avaient jusque-là toujours été mis partiellement à la charge des parents d'élèves, la Commune disposait d'une marge de manœuvre pour s'adapter à la nouvelle jurisprudence, cette solution permettant en outre de garantir l'égalité de traitement. L'autorité relève de plus que l'arrêt précité ne lie formellement que les parties à la procédure, de sorte qu'il n'a annulé que les dispositions établies par le Grand Conseil thurgovien et que les autres cantons et communes bénéficiaient d'une marge temporelle pour adapter leur législation. Le Préfet invoque également les principes de la bonne foi et de la proportionnalité, rappelant que les frais avaient été engagés bien avant la nouvelle jurisprudence et que les parents en avaient eu connaissance au début de l'année scolaire, par le biais de la brochure d'information destinée aux parents d'élèves. Il précise finalement que le principe de non-rétroactivité s'applique à tout changement de jurisprudence.

G. Le 19 juin 2019, dans le bref délai imparti par le Juge délégué, le recourant a régularisé son recours en renvoyant au Tribunal cantonal le mémoire muni de sa signature olographe.

## **en droit**

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits – le recours ayant désormais été signé – et l'avance de frais requise ayant été versée en temps utile, le présent recours est recevable en vertu de l'art.

114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1).

Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

2.

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal 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, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

3.1. L'art. 19 Cst. garantit le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. La règle confère un droit constitutionnel individuel, justiciable des tribunaux, à une prestation positive de l'Etat dans le domaine de la formation; elle consacre ainsi un droit fondamental social. Les assujettis et titulaires de ce droit sont les enfants et les jeunes, dès l'école enfantine, dans la mesure où celle-ci est obligatoire, et jusqu'au degré secondaire I.

L'instruction publique ressortit aux cantons (art. 62 al. 1<sup>er</sup> Cst. en liaison avec l'art. 3 Cst.). Ceux-ci pourvoient à un enseignement de base suffisant et 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 (art. 62 al. 2 Cst.). Du point de vue des écoliers, les art. 19 et 62 Cst. combinent un droit et une obligation. Le droit individuel à un enseignement de base suffisant et gratuit est la contrepartie de l'obligation individuelle de recevoir cet enseignement, ce qui engendre un rapport juridique spécial entre les collectivités chargées de l'enseignement, d'une part, et les écoliers d'autre part (cf. ATF 144 I 1 consid. 2.1, JdT 2018 I 173 et les références citées).

3.2. Le droit à un enseignement suffisant porte sur un enseignement approprié, adapté à chacun et suffisant à préparer les écoliers à une vie responsable dans le monde moderne. En raison de la capacité financière limitée de l'Etat, il n'existe cependant pas de droit à un enseignement idéal ou optimal. Le droit à un enseignement de base suffisant est violé lorsque la formation de l'enfant est limitée à tel point que l'égalité des chances n'est plus garantie ou que l'enfant ne reçoit pas les connaissances censées indispensables d'après le standard local. A l'école publique et pendant la durée de l'enseignement obligatoire, le droit à la gratuité exclut le prélèvement d'un écolage. Selon la doctrine et la jurisprudence anciennes, la gratuité n'excluait que l'écolage proprement dit, c'est-à-dire [la rémunération de] l'instruction apportée par le personnel enseignant, tandis que le coût des fournitures et du matériel scolaires pouvait être reporté sur les ayants droit. La doctrine majoritaire plus récente est en revanche d'avis que la gratuité porte sur toutes les prestations directement nécessaires au but de l'enseignement, c'est-à-dire aussi sur le matériel et les fournitures scolaires. Selon la doctrine récente, l'enseignement supplémentaire nécessaire à chaque écolier (par exemple les cours d'appui, les cours pour allophones et les cours spécifiques pour élèves surdoués) est aussi couvert par le droit à la gratuité, toutefois dans le cadre de l'offre existante et compte tenu de la capacité financière limitée de l'Etat (cf. ATF 144 I 1 consid. 2.2, JdT 2018 I 173 et les références citées).

4.

4.1. Dans l'arrêt du 7 décembre 2017, désormais publié aux ATF 144 I 1, le Tribunal fédéral a tranché la question – controversée en doctrine – du droit des autorités scolaires d'exiger des contributions aux frais d'hébergement et de transport lors de camps ou d'excursions. Le Tribunal

fédéral s'est alors prononcé sur la constitutionnalité d'une norme argovienne prévoyant, notamment, le prélèvement d'une contribution pour les sorties scolaires, les excursions, les camps et autres manifestations à caractère obligatoire. A cette occasion, il a indiqué qu'il importait d'élucider si ces manifestations s'inscrivaient dans l'enseignement de base nécessaire, qui est obligatoirement gratuit. Il a estimé qu'en admettant que la gratuité portait sur toutes les prestations directement nécessaires au but de l'enseignement, elle s'étendait aux camps et aux excursions dans la mesure où il était obligatoire d'y prendre part, ces manifestations se déroulant alors dans le cadre ordinaire de l'enseignement obligatoire. Selon le Tribunal fédéral, en raison de la gratuité, on ne peut imputer aux parents que les coûts à eux épargnés par l'absence de leurs enfants. Ces coûts épargnés se limitent à l'alimentation car les parents doivent conserver le logement de leurs enfants y compris pendant leur absence. Selon l'âge de l'enfant, le montant maximum devrait se situer entre CHF 10.- et 16.- par jour (cf. ATF 144 I 1 consid. 3.1.3, JdT 2018 I 173 et les références citées).

4.2. Selon l'art. 33 du règlement cantonal du 19 avril 2016 de la loi cantonale sur la scolarité obligatoire (RLS; RSF 411.0.11), l'enseignement peut être organisé, durant dix jours de classe au maximum par année scolaire, sous forme notamment d'excursions, de courses d'école, de classes vertes, de semaines thématiques, de voyages d'étude, de camps, de journées sportives ou culturelles (al. 1). Sauf dispense individuelle accordée par la direction d'établissement pour des motifs justifiés, tous les élèves y participent (al. 5). Dans le canton de Fribourg, de telles activités – y compris les camps de ski – se déroulent ainsi dans le cadre ordinaire de l'enseignement obligatoire.

Au vu de la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, force est ainsi de constater que seuls les frais de nourriture peuvent désormais être imputés aux parents à titre de participation financière au camp de ski de leur enfant, ce qu'aucune des parties ne conteste, la commune de B.\_\_\_\_\_ ayant notamment précisé à plusieurs reprises qu'à partir de 2019, seuls les frais de repas seraient facturés aux parents.

Les art. 10 LS, 9 RLS et l'art. 1 de l'ordonnance cantonale du 19 avril 2016 fixant des montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire, qui prévoient que les communes peuvent facturer aux parents tout ou partie des frais des fournitures scolaires et de certaines activités scolaires telles que, notamment, les excursions, courses d'école, classes vertes, semaines thématiques, voyage d'étude, camps ou toute autre forme analogue d'activité, sont dès lors inconstitutionnels et sont actuellement en cours de modification. Le règlement scolaire de la commune de B.\_\_\_\_\_, lui, a déjà été modifié dans le sens des considérants du Tribunal fédéral.

5.

L'autorité intimée estime toutefois que, dans l'intervalle, la Commune disposait d'une certaine marge de manœuvre afin de s'adapter à la nouvelle jurisprudence, cette solution permettant en outre de garantir l'égalité de traitement.

5.1. Or, tant la doctrine que la jurisprudence sont d'avis qu'une nouvelle jurisprudence doit être appliquée immédiatement, non seulement aux affaires futures, mais également aux affaires pendantes au moment où elle est adoptée. Cela crée évidemment une inégalité de traitement entre les administrés soumis à la nouvelle jurisprudence et ceux soumis au régime antérieur. Cette inégalité ne suffit toutefois pas à invalider un changement de régime, sans quoi il ne pourrait

jamais y en avoir (cf. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, Volume I, Les fondements, 3<sup>ème</sup> éd., 2012, p. 87 s. et les références citées).

En l'espèce, le camp de ski s'étant déroulé du 5 au 8 février 2018 et la facture ayant été adressée aux parents le 13 avril 2018, force est de constater que les faits ont eu lieu après l'arrêt du 7 décembre 2017, de sorte que cette nouvelle jurisprudence leur était applicable. Partant, au sens de l'art. 19 Cst., seuls des frais de repas pouvaient désormais être facturés aux parents.

5.2. Certes, l'autorité intimée relève à juste titre qu'un arrêt ne lie que les parties à la procédure. L'ATF 144 I 1 a dès lors eu pour seul effet d'annuler la norme argovienne analysée par le TF. Il n'en demeure pas moins que la jurisprudence garde une valeur de précédent s'agissant des autres situations, si bien qu'elle joue un rôle quasi normatif, se distinguant par-là considérablement de la doctrine (cf. DUBEY / ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 342). Cela vaut d'autant plus que l'arrêt en question a été publié au recueil officiel des arrêts du TF (cf. WURZBURGER, Commentaire de la LTF, 2<sup>ème</sup> éd., 2014, p. 194). Partant, bien que la Commune et, après elle, le Préfet, n'étaient pas liés par cet arrêt, ils devaient le prendre en compte (cf. MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, p. 86 et les références citées). En effet, selon l'art. 10 al. 3 CPJA, l'autorité n'applique pas les dispositions contraires au droit fédéral, à la Constitution cantonale ou à un acte législatif cantonal de rang supérieur. D'ici leur mise en conformité avec l'art. 19 Cst. tel qu'interprété par le Tribunal fédéral, les 10 LS et 9 RLS, l'art. 1 de l'ordonnance cantonale du 19 avril 2016 fixant des montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire et l'art. 5 du règlement scolaire de la commune de B. \_\_\_\_\_, ne devaient pas être appliqués.

5.3. Dans le canton de Fribourg, les communes ayant déjà engagé des frais en vue d'un camp qui n'avait pas encore eu lieu et pour lequel elles n'avaient encore facturé aucuns frais au moment de la publication de la nouvelle jurisprudence pouvaient ainsi tout au plus compter sur la compréhension des parents pour apporter leur participation financière, selon la pratique établie prévalant jusqu'alors, mais sur une base volontaire. Il s'agit d'ailleurs de la solution préconisée par la DICS dans son courrier du 25 janvier 2018, dans lequel elle a informé toutes les communes que les frais engagés et facturés aux parents pour les fournitures et les activités scolaires après le 29 décembre 2017, date de publication de l'arrêt topique, étaient à la charge des communes si les parents les contestaient, seules les factures concernant les activités s'étant déroulées avant le 29 décembre 2017 devant être honorées par les parents.

5.4. Au vu de ce qui précède, il faut constater qu'en maintenant la facture établie par la Commune et en obligeant ainsi A. \_\_\_\_\_ à payer les frais qu'il contestait et qui allaient au-delà des frais de repas, l'autorité intimée a restreint le droit de son fils à un enseignement de base tel qu'il est conféré par l'art 19 Cst. Or, depuis l'arrêt du Tribunal fédéral, une telle restriction de ce droit fondamental ne disposait d'aucune base légale.

6.

6.1. Certes, la Commune avait d'ores et déjà réservé l'hébergement du camp de ski avant que le Tribunal fédéral ne rende son arrêt. Même si elle avait un intérêt à obtenir un remboursement d'une partie des frais par les parents, cet intérêt n'était que très mineur. En effet, le montant contesté par le recourant est inférieur à CHF 100.-. A lui seul, il n'est ainsi pas de nature à influencer de manière déterminante sur les finances communales. Cet intérêt financier largement dérisoire ne peut en aucun cas justifier la restriction d'un droit fondamental.

6.2. Le principe de la bonne foi, invoqué par les autorités inférieures, est destiné à protéger les administrés dans la confiance qu'ils ont dans les autorités et non pas les autorités dans la

confiance qu'elles ont dans le maintien d'une pratique existante. Le principe constitutionnel de la bonne foi ne saurait justifier le maintien de la facture contraire à l'art. 19 Cst.

6.3. Tous les parents s'étant vu facturer les frais relatifs au camp de ski de leur enfant par la Commune pouvaient recourir contre la décision en question, ce d'autant plus que l'arrêt du 7 décembre 2017 a fait l'objet d'une publicité importante. Le principe de l'égalité de traitement est dès lors respecté. En effet, on ne peut pas refuser au recourant l'exercice de son droit au motif que les autres parents ont renoncé, sur une base volontaire, à faire valoir le leur.

C'est donc à tort que le préfet a confirmé la facture litigieuse.

7.

Cela étant, ce qui précède n'implique pas de renoncer à toute participation des parents aux frais du camp de ski. En effet, selon la nouvelle jurisprudence, la collectivité publique peut exiger de leur part qu'ils contribuent aux frais de repas. Dans cette perspective, il convient de constater que, selon l'art. 5 du règlement scolaire de la commune de B. \_\_\_\_\_ du 19 février 2019, révisé suite à l'arrêt du Tribunal fédéral, la contribution due par les parents à titre de participation financière au camp de ski de leur enfant se monte à CHF 16.- par jour. Il convient dès lors d'appliquer ce montant par analogie à la présente affaire et d'exiger une participation de CHF 80.- (5 x CHF 16.-) de la part du recourant.

C'est donc en vain que ce dernier propose une participation limitée à CHF 65.- sous prétexte que son fils de 14 ans ne coûterait que CHF 13.- par jour. Il perd de vue que les frais de repas ne sont pas calculés de manière concrète, par enfant, mais de manière schématique dans les limites indiquées par le Tribunal fédéral. De plus, à 14 ans, son enfant se rapproche de la fin de la scolarité obligatoire et, par conséquent, se situe, quant à ses besoins, dans la limite supérieure admise par la Cour suprême.

8.

8.1. Au vu des motifs qui précèdent, le recours doit être partiellement admis, en ce sens que seuls des frais de nourriture peuvent être exigés du recourant à titre de participation financière au camp de ski de son enfant. Ces frais se montent toutefois à CHF 80.-, et non pas à CHF 65.-, de sorte que la conclusion dans ce sens du recourant doit être rejetée.

Vu l'issue du recours, il appartient au recourant qui n'obtient que partiellement gain de cause de supporter 1/6<sup>ème</sup> des frais de procédure, soit CHF 100.-.

Des frais de procédure ne peuvent pas être exigés de l'Etat de Fribourg et de la Commune (art. 133 CPJA), bien qu'ils succombent pour l'essentiel (5/6<sup>ème</sup>).

8.2. Le recourant, qui n'a pas fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts, n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). En effet, l'indemnisation des frais de représentation et d'assistance (art. 140 let. a CPJA) est réservée aux seuls mandataires reconnus, en principe des avocats (art. 14 al. 1 let. a CPJA), qui sont intervenus officiellement en cette qualité dans le procès. Elle ne couvre pas les frais de conseil qu'une partie engage parallèlement à la procédure, de manière occulte, sans que le mandataire n'apparaisse dans les actes. En outre, ces frais de représentation et d'assistance, dont le remboursement est fixé aux conditions de l'art. 140 let. a CPJA, ne peuvent pas être pris en considération au titre des "autres frais de la partie" au sens de l'art. 140 let. b CPJA (cf. arrêt TC FR 602 2018 37 du 4 septembre 2018 consid. 9.2).

**la Cour arrête :**

- I. Le recours est partiellement admis.  
Partant, la décision du 30 janvier 2019 est modifiée en ce sens que le montant dû par le recourant à la Commune est réduit à CHF 80.-.
- II. Les frais de procédure, par CHF 600.-, sont mis partiellement à la charge du recourant, à raison de CHF 100.-. Ils sont prélevés sur l'avance de frais versée, le solde de CHF 500.- étant restitué.
- III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- IV. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation des montants des frais de procédure et de l'indemnité de partie peuvent, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 8 juillet 2019/cpf/eda

La Présidente :

La Greffière-stagiaire :