

100.2024.386

N°

TIC/KUQ

**Tribunal administratif du canton de Berne**  
Cour des affaires de langue française

**Jugement du 8 juillet 2025**

Droit administratif

C. Tissot, président  
M. Daum et G. Niederer, juges  
Q. Kurth, greffier

**Commune mixte de Belprahon**  
agissant par son Conseil municipal  
Les Grands Clos 5, 2744 Belprahon  
représentée par Me B. \_\_\_\_\_

recourante

contre

**Conseil-exécutif du canton de Berne**  
agissant par la Direction de l'instruction publique et de la culture du canton  
de Berne  
Sulgeneckstrasse 70, 3005 Berne

relatif à deux courriers de ce dernier des 6 et 27 novembre 2024  
(scolarisation extracantonale des élèves du degré secondaire I dès l'année  
scolaire 2026-2027)



**En fait:**

**A.**

La commune mixte de Belprahon est située dans le canton de Berne, à l'est de la commune municipale de Moutier, à peu près à mi-chemin entre celle-ci et la commune municipale de Grandval. Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2026, la commune municipale de Moutier sera intégrée au canton du Jura.

**B.**

Dans un courrier du 6 novembre 2024, le Conseil-exécutif du canton de Berne (ci-après: le Conseil-exécutif) a notamment informé la commune mixte de Belprahon qu'à partir de l'année scolaire 2026-2027, le nouveau syndicat scolaire de Grandval proposera une offre complète au degré secondaire I qui permettra aux élèves de Belprahon de se rendre dans une école bernoise à proximité de leur domicile. Sur demande de la commune mixte de Belprahon du 15 novembre 2024, le Conseil-exécutif a indiqué par courrier du 27 novembre 2024 que sa précédente information constituait une décision politique qui n'était pas susceptible de recours.

**C.**

Par acte du 9 décembre 2024, la commune mixte de Belprahon, agissant par une mandataire professionnelle, conteste les courriers du Conseil-exécutif des 6 et 27 novembre 2024 auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (ci-après: le Tribunal administratif). Elle demande en substance, sous suite de frais et dépens, l'annulation de ces "décisions" et la scolarisation des élèves de degré secondaire I résidant sur son territoire à l'école à Moutier dès 2026. Le Conseil-exécutif, par la Direction de l'instruction publique et de la culture du canton de Berne, conclut à l'irrecevabilité du recours. La commune mixte de Belprahon et le Conseil-exécutif ont encore confirmé leurs conclusions respectives dans un échange d'écritures subséquent.

## **En droit:**

### **1.**

**1.1** Aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21), le Tribunal administratif connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public, dans la mesure où le recours n'est pas irrecevable au sens des art. 75 ss LPJA. Le Tribunal administratif examine d'office sa compétence (art. 3 al. 4 et 20a LPJA; voir parmi d'autres JAB 2021 p. 349 c. 1.1).

### **1.2**

**1.2.1** La procédure de recours de droit administratif n'est engagée que si l'acte attaqué constitue une décision (JAB 2018 p. 99 c. 1.2, 2013 p. 301 c. 1.1 et les références). Le législateur bernois n'a toutefois pas précisé la notion de décision, laissant la concrétisation de cette notion à la jurisprudence. Celle-ci se fonde pour sa part sur la définition de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021; JAB 2018 p. 99 c. 2.1, 2006 p. 538 c. 1.1 et les références; MARKUS MÜLLER, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2<sup>e</sup> éd. 2020, art. 49 n. 7), qui prévoit que constituent des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce fondées sur le droit public (fédéral) et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). En lien avec cette notion, le Tribunal fédéral a jugé qu'en droit public, la notion de "décision" au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 c. 2.1 et les références; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C\_39/2025 du 25 mars 2025 c. 4.3). En résumé, les décisions sont donc

des actes de l'autorité qui règlent de manière unilatérale et contraignante un rapport juridique de droit public dans un cas particulier (ATF 135 II 30 c. 1.1; JAB 2013 p. 423 c. 2.2). En revanche, de simples déclarations, à l'instar d'opinions, de communications, de prises de position, de recommandations et de renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (JAB 2002 p. 34 c. 5b/aa et les références; MARKUS MÜLLER, op. cit., art. 49 n. 48 ss). Ce sont les caractéristiques matérielles de l'acte qui sont déterminantes pour examiner le caractère décisionnel de celui-ci, et pas sa désignation (ATF 143 III 162 c. 2.2.1; TF 2C\_39/2025 du 25 mars 2025 c. 4.3 et les références).

**1.2.2** Dans son courrier du 6 novembre 2024, intitulé "Transfert cantonal de Moutier. Collaboration intercommunale et intercantonale dans le domaine de l'école secondaire", le Conseil-exécutif a informé diverses communes de la région de Moutier qu'une offre complète au degré secondaire I sera proposée par le syndicat scolaire de Grandval dès l'année scolaire 2026-2027. Selon lui, cela devrait permettre notamment aux élèves résidant sur le territoire de la recourante de se rendre dès cette année dans une école bernoise à proximité de leur domicile, excluant de ce fait la nécessité de fréquenter un établissement scolaire extracantonal. Il y a également précisé que la recourante était invitée à engager les démarches requises afin de permettre à ses élèves de fréquenter l'offre scolaire précitée. Dans un second courrier du 27 novembre 2024, le Conseil-exécutif a rappelé la teneur de son premier envoi et notamment précisé qu'il renonçait à conclure un traité intercantonal avec la République et Canton du Jura quant à la scolarisation des élèves domiciliés sur le territoire de la recourante.

**1.2.3** En l'occurrence, les courriers des 6 et 27 novembre 2024 ne constituent que de simples informations adressées aux communes concernées, respectivement à la recourante quant aux lieux de scolarisation des élèves résidants sur leurs territoires postérieurement au transfert de Moutier dans le canton du Jura. Ces courriers ne règlent ainsi en aucun cas une situation concrète de façon impérative, mais visent uniquement à signaler à ces communes la pratique que le canton de Berne

entend adopter pour la scolarisation de ces élèves. Ces informations n'ont aucun effet contraignant pour ces autorités et en particulier pour la recourante. Par ailleurs, au moyen du courrier du 6 novembre 2024, le Conseil-exécutif, outre qu'il a énoncé les axes de sa politique en matière de scolarisation extracantonale, a notamment proposé à la recourante d'entreprendre les démarches nécessaires afin que les élèves résidant sur son territoire puissent intégrer l'offre scolaire du nouveau syndicat scolaire de Grandval. Cette proposition, qui n'est pas non plus contraignante et n'empiète en rien sur le pouvoir décisionnel de la recourante quant à la scolarisation de ses élèves (art. 47 de la loi cantonale du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire [LEO, RSB 432.210]; quant aux compétences communales, voir ci-après c. 1.4.4), ne présente pas non plus le caractère de décision. De telles indications ne visent pas à produire un effet juridique contraignant, mais relèvent uniquement de l'information, voire de la recommandation. On mentionnera également à ce propos que ces deux courriers n'affectent à ce stade pas dans leur situation juridique les élèves du degré secondaire I résidant sur le territoire de l'une des communes concernées qui souhaiteraient être scolarisés hors du canton de Berne. Ils ne seront effectivement touchés que par un éventuel rejet de leurs demandes individuelles de scolarisation extracantonale (en ce sens, voir TF 5A\_981/2014 du 12 mars 2015 c. 5.2). Il résulte ainsi de ce qui précède que le courrier du 6 novembre 2024, ainsi que celui du 27 novembre 2024 qui a rappelé la teneur du premier, ont la portée d'une simple information et ne créent, ni ne modifient, n'annulent ou ne constatent aucun rapport juridique obligatoire et contraignant. Ils ne touchent pas la recourante de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grande que les autres administrés. Même si ce point n'est pas déterminant, force est de constater que ces écrits ne sont pas non plus désignés comme des décisions. Par conséquent, les courriers du Conseil-exécutif des 6 et 27 novembre 2024 ne revêtant pas les caractéristiques d'une décision, le recours doit être déclaré irrecevable pour ce motif déjà.

**1.3** Au demeurant, même si l'on devait reconnaître le caractère de décisions aux deux courriers litigieux, il conviendrait de relever que le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les décisions et décisions sur recours concernant des mesures relevant du droit de la

surveillance et des mesures d'organisation revêtant un caractère politique prépondérant (art. 77 let. e LPJA).

**1.3.1** L'exception du caractère politique prépondérant de l'art. 77 let. e LPJA n'intervient que dans de très rares cas et il s'agit d'examiner dans chaque situation s'il est effectivement question de cette exception (voir en lien avec la notion de caractère politique prépondérant, ATF 149 I 146 c. 3.3.2 et les références). Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de juger que les mesures purement organisationnelles sont souvent de nature politique, puisqu'elles sont prises dans des situations peu réglementées, guère accessibles à un contrôle juridictionnel (JAB 2020 p. 47 c. 1.2, 2013 p. 423 c. 1.4 et les références). Si la nature purement organisationnelle d'une décision est couplée au fait qu'aucune position juridique individuelle n'est touchée, cela indique donc en principe qu'il s'agit avant tout d'une décision de politique de gestion (RUTH HERZOG, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2<sup>e</sup> éd. 2020, art. 77 n. 36). Le caractère politique prépondérant doit être évident et sans conteste au premier plan, laissant ainsi les intérêts privés en retrait (ATF 149 I 146 c. 3.3.2 et les références; voir également PIERRE TSCHANNEN, in JAB 2025 p. 106 ch. 2). La notion de caractère politique prépondérant de l'art. 77 let. e LPJA correspond à celle de l'art. 86 al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110; voir JAB 2017 p. 406 c. 3.1), celui-ci concrétisant, dans la LTF, l'exclusion exceptionnelle de l'accès au juge prévue par l'art. 29a phr. 2 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101; YVES DONZALLAZ, in Florence Aubry-Girardin et al. [éd.], *Commentaire de la LTF*, 3<sup>e</sup> éd. 2022, art. 86 n. 32; ATF 141 I 172 c. 4.4.1). A teneur de cette dernière disposition, toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La Confédération et les cantons peuvent, par la loi, exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Le Tribunal fédéral a rappelé à propos de l'art. 29a Cst. que celui-ci donne à toute personne le droit à ce que sa cause, c'est-à-dire un différend juridique mettant en jeu des intérêts individuels dignes de protection, soit jugée par une autorité judiciaire jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Cette norme étend le contrôle judiciaire à toutes les matières, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge. Cela étant, la Confédération et les cantons peuvent, par la loi,

exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels. Les cas exceptionnels visés par l'art. 29a phr. 2 Cst. concernent les décisions difficilement "justiciables", par exemple des actes gouvernementaux qui soulèvent essentiellement des questions politiques, lesquelles ne se prêtent pas au contrôle du juge (ATF 147 I 333 c. 1.6.1 et les références). Il a toutefois toujours laissé ouverte la question de savoir si les collectivités publiques pouvaient invoquer cette disposition constitutionnelle (voir TF 2C\_977/2018 du 14 janvier 2019 c. 8.1 et les références), la doctrine ayant pour sa part toujours partagé l'avis que l'art. 29a Cst. pouvait être invoqué à certaines conditions par ces collectivités (parmi d'autres ANDREAS KLEY, in Bernhard Ehrenzeller et al. [éd.], *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Art. 1-72*, 4<sup>e</sup> éd. 2023, art. 29a n. 14 et les références). Le Tribunal fédéral a en revanche exclu l'application de cette disposition lorsqu'il était question d'un contrôle abstrait des normes (voir TF 2C\_407/2021 du 23 décembre 2022 c. 7.1 s. et les références, non publié in ATF 149 I 81).

**1.3.2** Dans le cas d'espèce, la pratique annoncée par le canton de Berne quant à la scolarisation extracantonale des élèves de la région de Moutier dès l'année scolaire 2026-2027 est une mesure purement organisationnelle, de nature exclusivement politique, puisqu'elle ne fait que prévoir le lieu de scolarisation des élèves du secondaire I (intra- ou extracantonale), sans que cette mesure n'ait aucune incidence sur cette scolarisation ou la qualité de celle-ci. Cet acte purement organisationnel ne touche aucune position juridique individuelle, dès lors que les tiers désirant scolariser leurs enfants dans le canton du Jura pourront toujours déposer des demandes fondées sur la Convention scolaire régionale du 23 novembre 2007 concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions (CSR 2009, RSB 439.14-1; sur le détail et l'application de cette convention, voir ci-après c. 1.4.5; art. 30 de l'ordonnance cantonale du 10 janvier 2013 sur l'école obligatoire [OEO, RSB 432.211.1]), qui seront traitées par l'Office de l'école obligatoire et du conseil de la Direction de l'instruction publique et de la culture du canton de Berne (ci-après: Office de l'école obligatoire et du conseil; art. 29 al. 1 let. I OEO). Dans ce contexte, ils pourront invoquer l'existence de justes motifs qui leur seraient propres. Les décisions négatives de cet office seront quant à elles

soumises au contrôle de l'autorité de recours compétente, qui aura le cas échéant éventuellement à se prononcer sur la conformité de la pratique précitée avec le droit supérieur. Ainsi, aucun droit ou obligation concret de particuliers, tel par exemple le droit fondamental à un enseignement de base suffisant et gratuit (art. 19 Cst. en lien avec art. 62 al. 2 Cst.; voir aussi art. 29 al. 2 de la Constitution du canton de Berne [ConstC, RSB 101.1]), n'est réglé de manière juridiquement contraignante par ces lettres, pas plus qu'une quelconque position juridique individuelle (voir dans ce sens par exemple TF 2C\_885/2011 du 16 juillet 2012 c. 2.2). En adoptant une pratique visant à ne pas autoriser l'entier des élèves du secondaire I résidant sur le territoire de la recourante à suivre l'école dans la commune municipale de Moutier, le Conseil-exécutif a en définitive fait un choix politique en renonçant à légiférer sur ce point, notamment par la conclusion d'un accord avec le canton du Jura. Or, la recourante, en tant que collectivité publique, ne saurait invoquer un droit de recours dans un tel cas de figure, comme on le verra encore ci-après (c. 1.4.6; voir TF 2C\_407/2021 du 23 décembre 2022 c. 7.1 s. et les références, non publié in ATF 149 I 81). Au demeurant, le Tribunal administratif ne saurait opérer un contrôle abstrait, ni pallier l'absence de législation par le Conseil-exécutif pour quelque raison qui soit propre à celui-ci (voir art. 66 al. 3 ConstC; RUTH HERZOG, op. cit., art. 74 n. 86). Par conséquent, même à leur reconnaître le caractère de décision et à admettre que la recourante puisse se prévaloir de l'art. 29a Cst., il convient de constater que les actes des 6 et 27 novembre 2024 du Conseil-exécutif présentent un caractère politique prépondérant et qu'ils ne sont donc pas susceptibles de recours devant le Tribunal administratif, en application de l'art. 77 let. e LPJA. Ainsi, pour cette raison également, le recours doit être déclaré irrecevable.

#### **1.4**

**1.4.1** Au surplus, pour recourir au Tribunal administratif, la partie recourante doit avoir la qualité pour recourir au sens de l'art. 79 LPJA. Selon l'alinéa 1 de cette disposition, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou la décision sur recours attaquée

(let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 79 al. 2 LPJA prévoit pour sa part qu'a en outre qualité pour former un recours de droit administratif toute autre personne, organisation ou autorité qu'une loi ou un décret autorise à recourir. La LEO ne reconnaît pas aux communes un droit de recours particulier, au sens de l'art. 79 al. 2 LPJA (voir art. 72 LEO *a contrario*). Il n'existe en outre pas d'autre disposition légale particulière permettant à une commune de recourir en application de l'art. 79 al. 2 LPJA dans le cas d'espèce, n'étant en particulier pas possible de déduire une telle possibilité de l'art. 89 al. 2 let. c LTF. Certes, selon cette dernière disposition, les communes ont notamment qualité pour former un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral lorsqu'elles se plaignent de la violation de garanties qui leur sont accordées par la Constitution cantonale ou fédérale, telle celle de leur autonomie communale (ATF 146 I 36 c. 1.4 et les références). Toutefois, ce droit de recours se limite à permettre aux communes de faire valoir leurs droits constitutionnels devant le Tribunal fédéral, mais ne les autorise pas à recourir, en tant que loi ou décret au sens de l'art. 79 al. 2 LPJA, dans une procédure devant le Tribunal administratif (pour tout ce qui précède, JAB 2017 p. 418 c. 2.3).

**1.4.2** Au regard de ce qui précède, la qualité pour recourir de la commune de Belprahon doit nécessairement découler de l'art. 79 al. 1 LPJA, la question de la lésion matérielle ("*materielle Beschwerde*"), c'est-à-dire le point de savoir si l'acte attaqué porte véritablement atteinte aux droits de la recourante et s'il lui est réellement défavorable quant à ses effets juridiques (voir MICHAEL PFLÜGER, in Herzog/Daum [éd.], *Kommentar zum bernischen VRPG*, 2<sup>e</sup> éd. 2020, art. 79 n. 6, art. 65 n. 11 ss; JTA 2011/467 du 15 juin 2012 c. 1.2.1), étant ici particulièrement litigieuse. Pour interpréter les dispositions du droit cantonal en rapport avec la qualité pour recourir, le Tribunal administratif s'inspire des normes de droit fédéral et en particulier de la pratique du Tribunal fédéral en lien avec l'art. 89 al. 1 LTF (JAB 2017 p. 418 c. 2.4 et les références; JTA 2011/411 du 31 août 2012 c. 2.2.1). S'agissant de la qualité pour recourir des communes, certaines divergences avec la pratique du Tribunal fédéral peuvent toutefois être observées, le Tribunal administratif ne s'abstenant pas de toute interprétation propre du droit cantonal dans ce domaine. Une telle façon de

procéder est conforme au droit, dès lors qu'elle respecte l'art. 111 LTF, c'est-à-dire tant que la qualité pour recourir au niveau cantonal n'est pas plus restrictive que devant le Tribunal fédéral (JAB 2017 p. 418 c. 2.5 et les références). Ainsi, une collectivité publique dispose de la qualité pour recourir au sens de l'art. 79 al. 1 LPJA lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué. La collectivité publique doit alors être touchée de manière qualifiée dans des intérêts publics importants (ATF 141 II 161 c. 2.1 et les références, 137 IV 269 c. 1.4; TF 1C\_56/2024 du 17 janvier 2025 c. 1.2 et les références). S'agissant de communes et d'autres collectivités de droit communal, les considérations relatives à leur autonomie jouent un rôle déterminant pour déterminer si elles bénéficient de la qualité pour recourir (JAB 2017 p. 418 c. 4.1 et les références). Lorsqu'une commune estime qu'une mesure cantonale restreint illégalement ses prérogatives dans un domaine pour lequel elle bénéficie d'une certaine autonomie, elle peut en principe se prévaloir de la qualité pour recourir générale, fondée sur l'art. 79 al. 1 LPJA. En revanche, lorsqu'une commune remplit, pour son territoire, de purs actes d'exécution qu'une autorité cantonale exerce pour le reste du canton, sans qu'aucun de ses intérêts ne soit touché, alors la qualité pour recourir doit lui être déniée (par exemple l'exécution en droit des étrangers, voir JAB 2013 p. 566 c. 3.1).

**1.4.3** Selon l'art. 50 al. 1 Cst., ainsi que l'art. 109 al. 1 ConstC, l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal et fédéral. Le droit cantonal accorde aux communes la plus grande liberté de décision possible (art. 109 al. 2 ConstC; voir également art. 3 al. 2 de la loi cantonale du 16 mars 1998 sur les communes [LCo, RSB 170.11]; JAB 2001 p. 481 c. 3a). Selon le Tribunal fédéral, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 136 c. 2.1, 146 I 83 c. 2.1, 144 I 193 c. 7.4.1). Ainsi, une

commune est autonome dans un domaine particulier lorsque le droit cantonal ne règlemente pas celui-ci de manière exhaustive, mais en laisse entièrement ou partiellement l'organisation à la commune, tout en lui conférant une importante liberté décisionnelle. Lorsque la commune bénéficie d'une autonomie dans un certain domaine, celle-ci peut lui permettre d'édicter ou d'exécuter des prescriptions communales propres ou encore de bénéficier d'une marge de manœuvre dans l'application du droit cantonal ou fédéral (JAB 2017 p. 418 c. 4.2 et les références).

**1.4.4** Aux termes de l'art. 43 al. 1 ConstC, le canton et les communes entretiennent des jardins d'enfants et des écoles. L'enseignement respecte la neutralité confessionnelle et politique. Sur cette base, l'art. 5 LEO dispose en particulier que l'instruction obligatoire relève conjointement des communes municipales, des communes mixtes et du canton. Les communes veillent à ce que tout enfant puisse accomplir sa scolarité obligatoire (al. 1). Les communes municipales et les communes mixtes peuvent déléguer cette attribution à une section de commune, conclure avec d'autres communes un contrat d'association en régissant l'exercice ou encore constituer un syndicat de communes (al. 2; voir en lien avec cette dernière notion, art. 130 ss LCo). Quant à l'art. 51 LEO, il prévoit que la commune assure l'offre de scolarité obligatoire prévue par la législation (al. 1). La commune précise les contenus et les objectifs (al. 2 let. a); complète et précise les conditions générales (al. 2 let. b); est responsable de la mise en œuvre (al. 2 let. c); contrôle les résultats et prend les mesures nécessaires (al. 2 let. d). Elle présente régulièrement au canton un rapport structuré sur les conclusions du contrôle des résultats et les mesures prises (al. 3). A ces dispositions s'ajoutent notamment l'art. 7 al. 1 LEO, qui dispose que l'enfant fréquente l'école publique de la localité où il réside. Les communes peuvent conclure entre elles des accords dérogeant à cette règle. En outre, aux termes de l'art. 7 al. 2 LEO, l'enfant peut fréquenter l'école d'un autre arrondissement ou d'une autre commune si des raisons majeures l'exigent, notamment si ses déplacements entre son lieu de résidence et l'école s'en trouvent sensiblement facilités. Il convient encore de relever que l'enseignement dispensé à l'école obligatoire publique est gratuit (art. 13 al. 1 LEO), la commune devant en outre délivrer gratuitement aux élèves les moyens d'enseignements et les fournitures

scolaires destinés à leur usage personnel, étant également chargée d'acquérir et de fournir aux écoles le matériel didactique général et les appareils nécessaires à l'enseignement (art. 13 al. 2 LEO). On constate ainsi que le canton joue avant tout un rôle législatif dans le domaine de la scolarité obligatoire, dès lors que les questions matérielles essentielles sont réglées par celui-ci, excluant de ce fait toute autonomie des communes dans ce domaine (voir art. 50 al. 1 LEO; MARTIN AUBERT, *Bildungsrecht*, in Müller/Feller [éd.], *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3<sup>e</sup> éd. 2021, p. 691 ss, n. 19). Se sont en revanche celles-ci qui déterminent l'organisation concrète des écoles obligatoires (art. 34 al. 3 LEO), définissant les écoles comme les unités administratives chargées d'accomplir la mission de l'école obligatoire (art. 34 al. 1 LEO). Surtout, comme on l'a vu, les communes sont responsables d'assurer l'offre de scolarité obligatoire prévue par la loi (art. 51 al. 1 LEO), c'est-à-dire proposer un enseignement de base suffisant et gratuit à tous (art. 19 Cst.; voir à ce propos, HERBERT PLOTKE, *Schweizerisches Schulrecht*, 2<sup>e</sup> éd. 2003, n. 11.53 p. 290). Elles statuent également sur la création ou la suppression de classes d'école enfantine et de classes primaires, générales ou secondaires, la mise en place ou la suppression d'un enseignement facultatif et sur la mise en place ou la suppression de mesures compensatoires ou de mesures favorisant le développement d'aptitudes (art. 47 al. 1 LEO), décisions qui sont toutefois soumises à l'approbation de l'Office de l'école obligatoire et du conseil (art. 47 al. 3 LEO en lien avec art. 29 al. 1 let. e OEO).

**1.4.5** La répartition des tâches telle que présentée ci-dessus ne vaut toutefois que tant qu'il s'agit de scolarisation intracantonale, c'est-à-dire au sein du canton de Berne. S'agissant plus particulièrement de la scolarisation intercantonale, l'art. 58 LEO en pose les principes, notamment quant aux compétences des autorités. Ainsi, l'art. 58 al. 1 LEO dispose que cette scolarisation est régie par les conventions intercantionales et à titre complémentaire par l'art. 58 al. 2 à 7 et 58a LEO. L'art. 58 al. 2 LEO (en lien avec l'art. 29 al. 1 let. l OEO) prévoit à ce propos que l'Office de l'école obligatoire et du conseil peut, pour de justes motifs, autoriser la fréquentation d'un établissement de la scolarité obligatoire situé dans un autre canton et émettre une garantie de prise en charge pour les

contributions aux écolages demandées. Selon l'art. 58a LEO, le Conseil-exécutif peut conclure avec d'autres cantons des conventions sur les contributions aux écolages. En lien avec la scolarisation extracantonale, il convient de rappeler que le canton de Berne est notamment signataire de la CSR 2009, au même titre que la République et Canton du Jura. Cette convention règle pour les écoles enfantines, les établissements de la scolarité obligatoire, les écoles d'enseignement général du cycle secondaire II ainsi que les filières d'études du degré tertiaire non reconnues par la Confédération, l'accès intercantonal, le statut des élèves et la contribution que le canton de domicile des élèves doit verser (art. 1 CSR 2009). Elle s'applique ainsi notamment aux établissements de la scolarité obligatoire publics (art. 2 CSR 2009) et permet aux élèves issus des cantons signataires de bénéficier des mêmes droits que ceux du canton siège (art. 3 al. 1 CSR 2009). Les cantons signataires dont les élèves fréquentent des écoles extracantonales versent une contribution cantonale fixée de manière uniforme par année scolaire et type d'école (art. 3 al. 2 CSR 2009). C'est ainsi en général le canton de domicile de l'élève qui est débiteur (art. 4 CSR 2009) et qui peut délivrer une autorisation pour des motifs géographiques ou d'autres justes motifs (art. 5 al. 2 CSR 2009). A teneur de l'art. 10 CSR 2009, la demande d'inscription des élèves s'effectue auprès de l'établissement d'accueil. Avant le début de l'année scolaire, ce dernier remet les demandes (liste des élèves) au département compétent du canton signataire débiteur ainsi qu'une confirmation du domicile des élèves concernés (al. 1). Les refus de prise en charge de la contribution cantonale sont notifiés à l'établissement d'accueil, à l'élève concerné ainsi qu'au département compétent du canton d'accueil dans un délai de 40 jours (al. 2). Plus récemment, les cantons de Berne et du Jura ont conclu le Concordat du 15 novembre 2023 entre le canton de Berne et la République et Canton du Jura concernant le transfert de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura (concordat sur le transfert de Moutier, ROB 24-062, ci-après: le concordat). Celui-ci prévoit à son art. 12 que dans le cadre de l'enseignement obligatoire, les deux cantons assurent la continuité de la scolarisation des élèves (al. 1). Dans le cadre de l'enseignement obligatoire et postobligatoire, les gouvernements des deux cantons sont habilités à conclure des accords permettant aux personnes domiciliées dans l'un des cantons de bénéficier de l'offre de formation

proposée par l'autre, ainsi qu'à régler les questions techniques, financières, administratives et juridiques dans un accord d'exécution (al. 2). Les deux cantons ont fait usage de cette possibilité de conclure un accord sur l'enseignement obligatoire (voir l'Accord d'exécution du 28 mai 2025 entre le canton de Berne et la République et Canton du Jura relatif au transfert de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura concernant le domaine de l'enseignement obligatoire [RSB 105.235.1-4; ci-après: l'accord d'exécution n° 4]), applicable notamment à l'offre de l'école obligatoire pour le secondaire I (art. 1 al. 2 de l'accord d'exécution n° 4). Ainsi, les élèves qui, à la date du transfert, fréquentent l'école du degré secondaire I dans la commune de Moutier terminent ce degré dans cette commune, y compris en cas de redoublement (art. 4 de l'accord d'exécution n° 4).

**1.4.6** L'organisation scolaire est certes une tâche conjointe du canton et des communes et celles-ci peuvent en principe décider du lieu de scolarisation des élèves résidant sur leur territoire (art. 7 LEO), bénéficiant à ce propos d'une liberté d'organisation garantie dans le cadre de leur autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst. et 109 ConstC; JAB 2017 p. 418 c. 4.6). Toutefois, dans le canton de Berne, au contraire d'autres cantons qui ne sont pas signataires de la CSR 2009 et où le droit cantonal peut instaurer une compétence communale pour statuer sur la scolarisation extracantonale (voir concernant le canton de Schwyz, TF 2C\_733/2018 du 11 février 2019 c. 4.3 s.), les communes, à l'instar de la recourante, n'ont aucune compétence en lien avec la scolarisation hors du canton, même lorsqu'il s'agit d'élèves résidant sur leur territoire. Ce sont uniquement les autorités cantonales, et en particulier l'Office de l'école obligatoire et du conseil, qui peuvent octroyer une autorisation (individuelle) en vue d'une telle scolarisation. En outre, contrairement à ce que semble penser la recourante, il n'existe aucune base légale qui permettrait d'autoriser systématiquement la scolarisation de l'entier des élèves venant d'une commune auprès d'un établissement sis hors du canton de Berne. La CSR 2009, au même titre que l'art. 58 LEO (voir à ce propos le Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la LEO du 8 juin 2011, in Journal du Grand Conseil du canton de Berne de la session de novembre 2011, annexe 25 p. 17), ne concernent que des demandes

individuelles, de particuliers qui désireraient une scolarisation extracantonale pour des raisons géographiques ou d'autres justes motifs (art. 5 al. 2 CSR 2009; art. 58 al. 2 LEO lorsque la CSR 2009 ne s'applique pas). Le concordat ne donne pas non plus une quelconque compétence à la recourante en matière de scolarisation intercantonale. Bien au contraire, dès lors que la possibilité de conclure des accords, contenue à l'art. 12 al. 2 du concordat, n'a pas été utilisée dans ce sens, aucune prérogative n'ayant été octroyée aux communes. Dans son rapport du 15 novembre 2023 concernant le concordat, la Chancellerie d'Etat a bien précisé qu'il appartient en principe aux communes dans lesquelles sont domiciliés les élèves de décider de leur lieu de scolarisation dans leur propre canton (rapport p. 17, disponible sous <[www.sta.be.ch](http://www.sta.be.ch)> sous Thèmes / Avenir Berne romande et transfert de Moutier / Documentation). Tout au plus, comme on l'a vu, les cantons concernés se sont mis d'accord pour permettre aux élèves qui, à la date du transfert, fréquentent l'école secondaire I dans la commune de Moutier de terminer ce degré dans cette commune, y compris en cas de redoublement (art. 4 de l'accord d'exécution n° 4). A aucun moment les deux cantons concernés n'ont envisagé une scolarisation systématique d'élèves bernois dans le canton du Jura et attribué une quelconque compétence communale à ce propos. Ainsi, faute de toute compétence décisionnelle et organisationnelle en matière de scolarité extracantonale, celle-ci étant exclusivement du ressort du canton, la recourante ne saurait se prévaloir d'une violation de son autonomie communale. Il n'est de ce fait pas non plus question d'atteinte à ses prérogatives de puissance publique dans le domaine concerné comme elle l'affirme, dès lors qu'elle n'a justement aucune prérogative en matière de scolarisation extracantonale. Au demeurant, la recourante n'explique pas en quoi une scolarisation des enfants résidant sur son territoire pour le secondaire I à Moutier serait favorable à son organisation scolaire, se bornant en substance à affirmer à ce propos qu'une telle scolarisation permettrait de maintenir le *statu quo*. Par conséquent, n'étant aucunement touchée de manière qualifiée dans des intérêts publics importants, la recourante ne saurait se prévaloir de la qualité pour recourir dans le cas d'espèce.

**2.**

**2.1** Sur le vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, les actes que la recourante conteste ne constituant pas des décisions sujettes à recours, en plus de présenter un caractère politique prépondérant, et celle-ci n'ayant pas la qualité pour recourir, le recours est irrecevable.

**2.2** Il n'est pas perçu de frais de procédure, l'autorité communale recourante qui succombe n'étant pas touchée dans ses intérêts pécuniaires (art. 108 al. 1 et 2 LPJA; voir VGE 2013/433 du 15 juillet 2014 c. 7.2 et la référence, non publié in JAB 2014 p. 508). Il n'est pas alloué de dépens (art. 108 al. 3 et art. 104 al. 1 et 3 LPJA).

**Par ces motifs:**

1. Le recours est irrecevable.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens.
3. Le présent jugement est notifié (R):
  - à la recourante, par sa mandataire,
  - au Conseil-exécutif du canton de Berne, par la Direction de l'instruction publique et de la culture du canton de Berne,et communiqué (R):
  - au Tribunal fédéral, ad procédure 2C\_623/2024.

Le président:

Le greffier:

**Voie de recours**

Dans les 30 jours dès sa notification, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).