

## **NUMERO 01**

LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT :  
UNE PROMESSE OUBLIÉE,  
UN PRINCIPE JURIDIQUE BAFOUÉ

**MATHIAS EL BERHOUMI**

**PAUVÉRITÉ**

Le trimestriel du Forum bruxellois  
de lutte contre la pauvreté

Numéro 01, Septembre 2013.

## PRÉSENTATION

La gratuité de l'enseignement est une question cruciale. Elle révèle la place qu'une société entend accorder à son système scolaire autant qu'à ses services publics. Mais l'école en Communauté française n'est pas gratuite, et cette situation est plutôt récente. Pour le premier numéro de son nouveau trimestriel, le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté revient sur cet enjeu de la gratuité de l'enseignement. C'est un véritable plaidoyer en la matière que nous livre ici Mathias El Berhoumi, professeur invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles. Pour ce spécialiste de l'école, le constat est clair : « A l'époque où se succèdent les politiques scolaires affichant l'objectif d'une plus grande égalité, la gratuité reste une promesse non tenue, voire oubliée ».

### *MATHIAS EL BERHOUMI*

Mathias El Berhoumi est juriste. Il y a un an, il a présenté une thèse de doctorat qui portait sur les évolutions du régime juridique de la liberté d'enseignement. Aujourd'hui professeur invité à l'Université Saint-Louis où il enseigne notamment le droit constitutionnel, il continue à travailler sur des questions liées à l'école, à la diversité et aux libertés publiques. Mathias El Berhoumi est également expert au sein du cabinet du ministre Jean-Marc Nollet sur les dossiers relatifs à l'enseignement supérieur.

Le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté réunit une cinquantaine d'organisations actives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale en Région bruxelloise. Dialogue avec les professionnels, consultation des personnes vivant la pauvreté, aide à la décision politique et analyse transdisciplinaire. En produisant des recommandations et des solutions, notre objectif est de sensibiliser l'opinion publique et le monde politique aux problèmes de la pauvreté en ville. – [www.fb1p.be](http://www.fb1p.be)

# Préambule

En Région bruxelloise, un tiers des enfants vivent dans des familles socioéconomiquement lésées. Les parents pauvres cumulent des déficits qui les fragilisent par rapport à la scolarité de leurs enfants : analphabétisme, manque de ressources pratiques et matérielles, méconnaissance du système scolaire, difficultés d'organisation de la vie quotidienne, etc. Mais au-delà de ces obstacles, il est en un qui scandalise plus que tout : aujourd'hui, l'école n'est toujours pas gratuite. La dernière enquête de la Ligue des familles montre que les frais liés aux seules fournitures s'élèvent à 81 € par enfant. L'allocation de rentrée, qui est appelée à diminuer, ne couvre même pas ces frais. Il faut y ajouter ceux de la garderie, de la cantine, du soutien scolaire, des activités, des voyages.

Au-delà de grever le budget des ménages les plus pauvres, les frais scolaires permettent à certaines écoles de pratiquer une sélection masquée. En mettant en avant le coût de la scolarité, ces établissements font passer le message qu'ils sont destinés à certaines populations plutôt qu'à d'autres. Or, comme l'explique Mathias El Berhouni dans cette contribution, la législation actuelle en Communauté française est en porte-à-faux avec le droit international, qui promet une véritable gratuité de l'enseignement. Ces données juridiques engendrent une situation paradoxale. Il suffirait d'un parent ou d'une association pour contester devant un tribunal des frais exigés au nom du décret « missions » pour que l'illégalité de ceux-ci soit reconnue. Un simple recours permettrait donc d'assurer la gratuité immédiate du primaire et la gratuité progressive du secondaire. Pourtant, l'article 100 du décret « missions » n'a encore jamais été porté en justice.

# INTRODUCTION

Parmi les sujets qui font la une des journaux à chaque rentrée scolaire, le coût de l'enseignement mérite à plus d'un titre d'être autre chose qu'un marronnier. En effet, l'école en Communauté française n'est pas gratuite, malgré une idée souvent véhiculée par le monde politique. La gratuité est pourtant une condition nécessaire (mais non suffisante !) à la démocratisation scolaire. À l'époque où se succèdent les politiques scolaires affichant l'objectif d'une plus grande égalité, la gratuité est une promesse non tenue, voire oubliée.

Pourtant, lorsqu'on relit l'histoire de l'enseignement, cette situation de non-gratuité est plutôt récente. Elle a fait son apparition législative dans le décret « missions » du 24 juillet 1997. Tout porte à croire cependant que cette législation place la Communauté française en porte-à-faux avec le droit international qui, à des degrés divers, promeut une véritable gratuité de l'enseignement. Malgré tout, aucun recours n'a jamais été introduit contre la législation autorisant les établissements à réclamer des frais aux parents.

# 1. LES GRANDES ÉTAPES DE LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT

Dès la première loi consacrée à l'enseignement primaire, la loi dite « Nothomb » du 23 septembre 1842, il fut imposé aux communes de procurer aux enfants pauvres l'instruction gratuite. Cette obligation a été reprise dans des législations successives moyennant quelques aménagements. Il faudra toutefois attendre la loi du 19 mai 1914 pour que le bénéfice de la gratuité soit étendu aux enfants de toutes origines sociales. La gratuité a été proclamée en même temps que l'obligation scolaire pour les enfants âgés de 6 à 14 ans et l'interdiction du travail des enfants. À partir du moment où les familles ne peuvent plus attendre des enfants qu'ils leur apportent une source de revenus, l'État ne peut leur imposer une obligation scolaire qui serait un coûteux devoir. Outre ce souci de démocratisation, le législateur estimait que « la liberté du choix de l'école ne serait pas garantie, d'une façon efficace et complète, aux pères de famille, si, dans certaines catégories d'écoles soumises à l'inspection de l'État, les enfants étaient tenus de rembourser le montant des fournitures classiques, tandis que celles-ci leur seraient délivrées gratuitement dans d'autres catégories d'écoles ». En effet, il s'avérait qu'auparavant les écoles publiques étaient très souvent plus attractives d'un point de vue financier que les écoles libres. C'est la raison pour laquelle les laïcs furent parfois réticents à l'idée de gratuité, même si l'idée fut soutenue par d'importantes figures socialistes ou libérales. Ainsi, la question de la gratuité fut empêtrée dans le contentieux philosophico-religieux, et ce n'est qu'en 1914 qu'elle put en partie s'en départir.

Une distinction socio-économique fut néanmoins maintenue par la loi du 19 mai 1914 dans la fourniture des livres et objets nécessaires à l'enseignement. Celle-ci n'était gratuite qu'envers les enfants

« appartenant à des familles qui ne sont pas dans l'aisance ». Il faudra attendre la loi du Pacte scolaire du 29 mai 1959 pour que la délivrance des livres et objets classiques soit rendue gratuite pour tous les enfants fréquentant l'enseignement gardien et primaire, sans égard à leur origine sociale. Fondée sur le libre choix des parents, cette loi voulait ainsi éviter que des considérations d'ordre financier puissent orienter celui-ci.

La loi du 23 juin 1983 concernant l'obligation scolaire demeure celle qui poussa le plus loin l'idée de gratuité : y était consacrée la gratuité des manuels et fournitures scolaires pour les élèves du secondaire ordinaire soumis à l'obligation scolaire et pour ceux relevant de l'enseignement spécialisé. On perçoit à nouveau le lien entre instruction obligatoire et gratuité : puisque la période d'obligation scolaire était prolongée jusqu'à 18 ans, la gratuité devait concerner l'enseignement secondaire.

### *UNE GRATUITÉ D'ACCÈS, PAS DE FAIT*

Ce lien s'est à nouveau marqué lors de l'inscription de la gratuité de l'école au sein de la Constitution. En 1988, la phrase suivante est insérée au sein de l'article 24, § 3, de la Constitution : « L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire ». Paradoxalement, l'élévation de la gratuité au rang de principe constitutionnel s'accompagne d'un important recul par rapport à cette évolution législative. En effet, l'article 24, § 3, de la Constitution ne consacre pas la gratuité de l'enseignement obligatoire, mais uniquement celle de son accès. Dans la note explicative du projet de révision de l'article 24, le ministre des Affaires institutionnelles explique en ces termes la portée de la règle : « Les jeunes doivent pouvoir accéder à l'enseignement en fonction de leurs souhaits et de leurs aptitudes. Les obstacles financiers doivent être éliminés au maximum, tant à l'accès que pendant toute la durée des études. En tout état de cause, un minerval direct ou indirect est interdit. Toutefois, une contribution pourra être demandée pour le matériel didactique et pour certaines activités, sans excéder le coût des biens ou prestations

nécessaires et fournis ». Le champ de la gratuité se rétrécit donc autour de la prohibition du minerval même si le ministre a, non sans cynisme, affirmé que « tout devra être mis en œuvre pour promouvoir l'accès effectif des jeunes, quel que soit leur milieu social, à l'enseignement qui leur convient ». Les amendements tendant à remplacer le terme « accès », jugé trop restrictif, furent rejetés.

La Cour constitutionnelle s'est ralliée à l'intention du constituant : « les travaux préparatoires de l'article 24, § 3, de la Constitution font apparaître que le Constituant a entendu que la phrase « L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire » fasse l'objet d'une interprétation stricte ». En s'appuyant sur les déclarations de parlementaires et du gouvernement en 1988, la Cour estime que « cette disposition implique que seul l'accès à l'enseignement est gratuit, en d'autres termes que l'accès à l'enseignement ne peut être limité d'aucune manière, que ce soit par un minerval direct ou indirect ou par l'imposition de conditions financières équivalentes. Cette disposition n'exclut cependant pas qu'une contribution puisse être demandée pour le matériel didactique et pour certaines activités, sans excéder le coût des biens ou prestations nécessaires et fournies » (arrêt n°28/92 du 2 avril 1992).

## **2. LE REcul DU DÉCRET « MISSIONS »**

À l'occasion de l'insertion de l'obligation de gratuité au sein de l'article 24 de la Constitution, il fut précisé que la disposition établissait un « seuil » et qu'il appartenait aux Communautés d'aller plus loin. Malgré cette invitation, le législateur de la Communauté française se rapprocha inexorablement de ce seuil.



Ainsi, la Communauté française a rétabli la possibilité, pour les établissements qu'elle organise ou subventionne, de réclamer des frais pour certains services et fournitures limitativement énumérés. L'article 100 du décret « missions » a autorisé les écoles fondamentales à percevoir des frais pour l'accès à la piscine et aux activités culturelles, les photocopies et le journal de classe. La liste s'allongeait pour les écoles secondaires puisqu'à ces trois éléments, formulés avec quelques variantes, s'adjoignait le prêt de livres scolaires, d'équipements personnels et d'outillage. À ces frais obligatoires, le législateur a ajouté certains frais pouvant être demandés pour des activités facultatives. Sans compter les activités périscolaires telles que les garderies ou les repas de midi pour lesquels une participation financière des familles peut également être exigée.

*Aujourd'hui, l'enseignement obligatoire en Communauté française est payant. Si les établissements ne peuvent exiger de minerval, ils sont autorisés à demander le paiement des frais ce qui, selon l'enquête 2012 de la Ligue des familles, mène à une facture moyenne de 413€ par an et par enfant.*

Reconnaissons toutefois que le recul a été atténué quelques années plus tard. Dans le décret Saint-Boniface du 20 juillet 2001, le législateur a interdit la perception de frais pour le journal de classe et, au sein de l'enseignement fondamental, pour les photocopies. En outre, le décret du 25 avril 2008 a supprimé la procédure d'homologation des diplômes, selon le législateur en vue de garantir « la gratuité effective de l'enseignement obligatoire ».

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui l'enseignement obligatoire en Communauté française est payant. Si les établissements ne peuvent exiger de minerval, ils sont autorisés à demander le paiement des frais ce qui, selon l'enquête 2012 de la Ligue des familles, mène à une facture moyenne de 413 € par an et par enfant. Cette somme peut être largement dépassée notamment à cause des voyages scolaires.

### **3. L'ILLÉGALITÉ DE LA NON-GRATUITÉ**

Tout parent ou toute association de parents pourraient pourtant se prévaloir des obligations de la Belgique pour contester le paiement de ces frais. En effet, la Belgique a ratifié deux traités qui contiennent des dispositions en matière de coût de l'instruction. D'une part, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 impose en son article 13 de rendre l'enseignement primaire obligatoire et accessible gratuitement à tous et de rendre accessible à tous l'enseignement secondaire par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité. Ce Pacte enjoint également aux États qui l'ont ratifié d'établir un système adéquat de bourses. D'autre part, la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989 proclame en son article 28 le droit de l'enfant à l'éducation. L'exercice de ce droit postule notamment de rendre l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous et d'encourager l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, de les rendre ouvertes et accessibles à tout enfant, et de prendre des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin.

#### *OBLIGATION IMMÉDIATE*

Il se déduit de ces dispositions que l'enseignement primaire doit être gratuit, et que cette gratuité qui va au-delà de l'accès doit être immédiatement réalisée. La Communauté française ne peut donc autoriser la moindre contribution des parents, qu'elle prenne la forme d'un minerval ou de frais couvrant des objets ou services particuliers fournis par l'établissement. S'agissant de l'enseignement secondaire, ces règles de droit international ont un effet de standstill. Cela signifie que les pouvoirs publics ne peuvent prendre de mesure qui s'éloigne

de l'objectif de gratuité à moins d'une justification raisonnable et admissible. Or, le décret « missions » a effectivement marqué un recul par rapport à la loi de 1983 qui assurait la fourniture sans frais des livres et objets. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que le gouvernement a été en défaut de fournir une justification acceptable de ce recul. À son estime, « tous ceux qui avaient des enfants dans les années soixante, septante, quatre-vingt ou qui en ont dans les années nonante fréquentant l'enseignement secondaire, savent d'expérience qu'ils ont dû payer ». Selon le gouvernement, étant donné que l'obligation de gratuité n'était pas respectée sur le terrain, cela ne pose aucun problème de la bafouer dans la législation.

Cette argumentation n'est pas convaincante. Le droit international impose à la Communauté française de mettre en œuvre les mesures permettant d'assurer une effectivité de l'obligation de gratuité, et non de se prévaloir de son manque d'application par les écoles pour autoriser la perception de frais.

Par ailleurs, la Communauté française est tenue par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels d'adopter un plan détaillé de mesures nécessaires pour réaliser la pleine application de la gratuité de l'enseignement primaire. Si cette disposition s'adressait en premier lieu aux pays en développement, elle lie également la Communauté française qui n'a cependant jamais adopté un tel plan. Ce dernier lui permettrait pourtant d'indiquer quand elle entend se conformer à ses obligations internationales.

## 4. ET POURTANT, RIEN NE CHANGE

Ces données juridiques engendrent une situation paradoxale. Il suffirait d'un parent ou d'une association pour contester devant un tribunal des frais exigés au nom du décret « missions » pour que l'illégalité de ceux-ci soit reconnue. Un simple recours permettrait donc d'assurer la gratuité immédiate du primaire et la gratuité progressive du secondaire. Pourtant, l'article 100 du décret « missions » n'a jamais été porté en justice. Le contraste avec l'enseignement supérieur est saisissant : chaque législation relative aux droits d'inscription a été contestée

*Il suffirait d'un parent ou d'une association pour contester devant un tribunal des frais exigés au nom du décret « missions » pour que l'illégalité de ceux-ci soit reconnue. Un simple recours permettrait donc d'assurer la gratuité immédiate du primaire et la gratuité progressive du secondaire.*

devant la Cour constitutionnelle par les étudiants avec des succès divers. Pourtant, à ce niveau d'enseignement, les exigences du droit international sont moins poussées qu'en ce qui concerne l'enseignement obligatoire. Cette absence de recours tranche également avec la pluie d'actions judiciaires qui s'est abattue contre chaque tentative de régulation des inscriptions dans l'enseignement secondaire. Que les classes favorisées aient davantage accès aux voies médiatiques et judiciaires

pour défendre leurs intérêts n'a rien de neuf. Cela n'en reste pas moins marquant quand il s'agit d'une question qui devrait concerner tout le monde.

L'égalité d'accès à l'instruction n'est plus dans l'air du temps. Pour l'auteur de la loi de 1983, il paraissait pourtant « logique que tous les élèves soumis à l'obligation scolaire à temps plein bénéficient de

la gratuité des manuels et des fournitures scolaires ». Le constituant d'abord, le législateur de la Communauté française ensuite, ont brisé le lien entre instruction obligatoire et gratuité, imposant ainsi un coûteux devoir aux parents.

On connaît pourtant les dérives dangereuses auxquelles mène cette législation. Des établissements font passer pour facultatives des activités organisées pendant les heures de cours et mentionnées dans le projet d'établissement, ce qui leur permet d'exiger une contribution des parents. Certaines écoles n'hésitent pas non plus à proposer des voyages scolaires que seules les familles aisées peuvent se permettre. D'autres dissimulent un minerval derrière une invitation à financer une asbl parallèle. Il s'agit là d'autant de moyens permettant à des écoles accueillant un public favorisé de se distinguer des écoles fréquentées par les milieux populaires. En mettant en avant le coût de la scolarité, des établissements peuvent ainsi faire passer le message qu'ils sont destinés à certaines populations plutôt qu'à d'autres. Les frais permettent de pratiquer une sélection masquée. Si la gratuité a été motivée par le souci d'assurer un libre choix effectif à tous les parents, on comprend pourquoi la situation actuelle crée une entorse à la liberté du choix de l'école. Lorsqu'il existe une différence allant d'un à trois entre les écoles, le libre choix est purement théorique pour de nombreuses familles.

*LE SAVOIR N'EST PAS À VENDRE,  
IL DOIT ÊTRE OFFERT À CHAQUE ENFANT*

La déclaration de politique communautaire de l'actuel gouvernement affirme que « dans un contexte de quasi-marché scolaire, les pratiques des écoles en termes de coût et leur discours en la matière sont, pour un nombre croissant de parents, déterminants dans le choix de l'école ». Les initiatives prises par le gouvernement de la Communauté française ne sont pas véritablement à la hauteur de ce constat. Si l'on ne peut qu'accueillir favorablement la volonté récemment exprimée par la ministre de l'Enseignement d'améliorer la transparence en la matière,

en exigeant des établissements un décompte des frais, cette réforme ne permettra pas de combler l'écart entre la législation de la Communauté française et ses obligations internationales.

Le gouvernement a également affirmé vouloir durcir la règle exigeant un nombre minimum de participants aux activités extérieures à

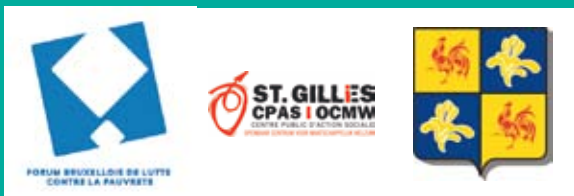
*En mettant en avant le coût de la scolarité, des établissements peuvent ainsi faire passer le message qu'ils sont destinés à certaines populations plutôt qu'à d'autres. Les frais permettent de pratiquer une sélection masquée.*

l'établissement scolaire pour que celles-ci puissent avoir lieu. Organisé par une circulaire, ce mécanisme repose sur le raisonnement suivant : « lorsque des élèves ne participent pas à des activités extérieures à l'établissement scolaire, c'est principalement pour des raisons économiques et financières. Or, puisqu'il s'agit d'activités choisies par l'équipe pédagogique, se déroulant durant l'année scolaire, organisées dans

le cadre des programmes des cours et susceptibles de faire l'objet d'une évaluation, une telle situation est inacceptable ». Ce système est néanmoins particulièrement stigmatisant pour les familles qui renoncent aux voyages scolaires. Elles peuvent faire l'objet de pressions importantes de la part de ceux qui sont attachés à ces voyages. Ne faut-il pas plutôt prendre le problème dans l'autre sens et se demander s'il est pédagogiquement opportun de proposer des voyages scolaires à l'autre bout du monde ?

La gratuité de l'instruction obligatoire est une question cruciale. Elle révèle la place qu'une société entend accorder à son système scolaire autant qu'à ses services publics. Alors que l'école est en proie à des dérives de marchandisation, la gratuité permet de réaffirmer que le savoir n'est pas à vendre, qu'il doit être offert à chaque enfant, peu importe le milieu dont il est issu. En ne finançant pas les établissements à hauteur de leurs besoins, les pouvoirs publics les incitent à se tourner

vers les parents. C'est pourtant par l'impôt qu'un tel service public devrait être intégralement financé. Seule la fiscalité est de nature à garantir la progressivité de la contribution de chacun. En exigeant l'apport des parents en amont plutôt qu'en aval, on assure également le libre choix de l'école, chacune se trouvant à la même enseigne de la gratuité. ●



Editeur responsable: Rocco Vitali  
Rue Fernand Bernier 40, 1060 Saint-Gilles. – 02/600.55.66.

Imprimé avec le soutien du CPAS de Saint-Gilles  
Avec le soutien de la Commission Communautaire française de  
la Région de Bruxelles-Capitale

Graphisme: Gaëlle Grisard