



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1988-1989

1^{er} MARS 1989

PROPOSITION DE DECRET

PORTANT DEFINITION DE L'ENSEIGNEMENT OFFICIEL
ET DE L'ENSEIGNEMENT LIBRE
DEPOSEE PAR MM. **KLEIN** ET **D'HONDT**

DEVELOPPEMENTS

Dès le 21 octobre 1986, avant la communautarisation de l'enseignement, la présente proposition de décret avait été déposée sous la forme d'une proposition de loi (Doc. Chambre, n° 637, 1986-1987).

En guise d'introduction, nous croyons utile de donner un bref aperçu des divers textes légaux relatifs à l'enseignement :

1. *L'article 17 de la Constitution*

L'article 17 de la Constitution est la base de l'organisation de l'enseignement en Belgique.

Il dispose que l'enseignement y est libre, ce qui signifie que toute personne, qu'elle soit de droit public ou de droit privé, peut ouvrir une école et y organiser un enseignement à quelque niveau que ce soit.

Le monopole de l'éducation n'est réservé ni à l'Etat, ni aux pouvoirs subordonnés (province, commune, ...), ni aux personnes privées.

2. *La loi du 20 septembre 1884 organique de l'enseignement primaire*

La liberté de l'enseignement et l'absence de monopole qui en découle ne font nullement obstacle à l'obligation imposée aux communes d'organiser un enseignement.

Cette obligation a été prévue par la loi du 20 septembre 1884 qui, elle-même, reprend une obligation inscrite en tête des lois de 1842 et 1879 :

Article 1^{er} : « Il y a dans chaque commune au moins une école communale établie dans un local convenable. »

Article 2 : « Les écoles primaires communales sont dirigées par les communes. »

L'exposé des motifs précédant la loi de 1884 explicite les raisons pour lesquelles cette obligation a été imposée aux communes. Il est écrit : « Le projet de loi donne à la commune, organe et représentant immédiat des familles, le service de l'enseignement primaire dont elle porte les charges. » La commune ne peut « se

soustraire sous prétexte d'économie à son obligation propre ». Elle « doit, en principe, fournir elle-même à toute sa population en âge d'école le moyen d'acquérir une instruction primaire suffisante ».

La volonté du législateur s'est exprimée très clairement.

Le pouvoir public, en l'occurrence la commune, choisie parce qu'elle est le plus proche de la population, a reçu pour mission d'offrir à tous les habitants vivant sur son territoire, un enseignement et une éducation qui répondent à leurs besoins et à leurs désirs les plus divers.

On trouve dans l'exposé des motifs la phrase suivante :

« Les communes auront du reste, surtout dans les localités importantes, le droit d'établir des écoles de différentes natures pour satisfaire aux désirs variés des populations. »

La commune se voit, en quelque sorte, soumise à l'obligation qui a été faite par la suite à l'Etat (en 1959), d'offrir aux parents le libre choix dans le respect de toutes les tendances religieuses, philosophiques et idéologiques.

En effet, la commune peut « adopter des écoles privées », ce qui lui permet ainsi de procurer à ceux qui ne désirent pas fréquenter l'école communale l'enseignement qu'ils désirent.

Par ailleurs, la commune peut, sans toutefois y être obligée, organiser un cours de religion et/ou de morale, mais les parents peuvent demander que leurs enfants en soient dispensés.

3. *La loi du 15 septembre 1895 modifiant la loi organique de l'enseignement primaire, et la loi du 10 juin 1957, tendant à l'organisation complète de l'enseignement officiel*, reprennent les mêmes dispositions que la loi de 1884 tout en renforçant les obligations de la commune en matière d'enseignement.

Si la commune, suivant les besoins, détermine le nombre de classes et d'instituteurs, elle ne pourra supprimer une école primaire communale ou une ou plusieurs places d'instituteurs primaires qu'après l'avis de la députation permanente et l'approbation royale.

Par ailleurs, le principe de l'adoption d'une ou de plusieurs écoles privées reste maintenu.

4. *La loi du 16 juillet 1932 modifiant l'article 33 de la loi organique de l'enseignement primaire* relatif aux écoles gardiennes interdit de supprimer une école gardienne communale si les parents de trente enfants au moins réclament son maintien; en tout état de cause, toute suppression d'école gardienne communale ou d'emploi d'institutrices gardiennes requiert l'avis de la députation permanente et l'approbation du Roi.

L'ensemble de ces dispositions reprises dans l'arrêté royal du 20 août 1957 portant coordination des lois sur l'enseignement primaire démontre bien que la commune a une obligation impérative, celle d'organiser un enseignement communal primaire, obligation assortie d'un contrôle tutélaire puisqu'une fois créée, une école ne peut être supprimée sans motivation, motivation qui doit être approuvée par les autorités de tutelle (députation permanente et Roi).

5. *La loi du 14 juillet 1975 modifiant les lois du 29 mai 1959 et du 11 juillet 1973 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ainsi que les lois sur l'enseignement primaire, coordonnées par l'arrêté royal du 20 août 1957*, a certes prévu trois cas où l'obligation de la commune d'avoir son école communale est suspendue.

Ces cas sont les suivants :

1° le nombre d'enfants d'âge scolaire inscrits n'atteint pas le nombre fixé par l'arrêté royal portant rationalisation de l'enseignement fondamental pris en exécution de l'article 13, § 4, de la loi du 29 mai 1959;

2° le nombre d'enfants d'âge scolaire dont les parents domiciliés en Belgique réclament l'enseignement dans une école communale de leur domicile est inférieur à quinze;

3° la commune peut faire la preuve que les enfants d'âge scolaire y domiciliés ont la possibilité de suivre à une distance raisonnable (4 km) l'enseignement primaire dans une école d'une autre commune.

Cette suspension de l'obligation communale est également soumise au contrôle tutélaire. Si une ou plusieurs écoles communales peuvent être supprimées quand les conditions précitées sont remplies, la commune doit cependant veiller à ce que ses habitants continuent à disposer d'une école communale, située éventuellement dans une autre commune, et puissent y avoir accès.

Ce bref rappel démontre que tout au long de son histoire, l'enseignement communal est le pilier de l'enseignement primaire, que celui-ci n'a pu être rendu obligatoire que grâce à la présence obligée dans chaque commune d'un enseignement communal.

L'obligation de la commune en matière d'enseignement est donc entière et il ne lui est pas permis légalement de se défaire de cette obligation.

Dès lors, en vertu du principe de la continuité et de la régularité des services publics, la commune doit assurer conformément aux règles statutaires qui l'organisent, la mission d'enseignement qui lui a été confiée. Le respect de l'autonomie communale n'altère en rien cette règle fondamentale.

L'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, directement applicable dans l'ordre juridique belge, prévoit que « l'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

Le droit international investit donc l'Etat de la mission de veiller à ce que l'enseignement soit dispensé dans le respect de toutes les convictions et de toutes les croyances.

Seuls l'Etat et les autres pouvoirs publics peuvent garantir un tel enseignement. Chronologiquement, ce furent d'abord les communes qui, à la suite de la loi du 23 septembre 1842, prirent en charge l'enseignement officiel au niveau primaire.

Ultérieurement, le législateur imposa à l'Etat d'assurer un enseignement maternel et primaire là où le « besoin s'en faisait sentir ».

L'enseignement de l'Etat se développa surtout après la loi du 29 mai 1959, l'Etat ayant repris par ailleurs la charge d'assurer le libre choix voulu par les parents.

Il en résulte que l'organisation de l'enseignement officiel est nécessaire et obligatoire, que la liberté énoncée à l'article 17 de la Constitution se double, en ce qui concerne les pouvoirs publics d'un impératif légal. Ceux-ci ne peuvent s'y dérober et enfreindre l'obligation d'organiser un enseignement ouvert à tous et dispensé dans le respect de toutes les idéologies.

Les dispositions récentes de la loi du 14 juillet 1975 susmentionnée, rappellent cette obli-

gation aux communes puisqu'elles leur imposent d'organiser un enseignement primaire s'il se trouve quinze enfants dont les parents réclament un enseignement communal.

Les personnes de droit public ont des objectifs identiques et sont tenues à des obligations identiques, telle l'organisation d'un cours de morale et de religion. Il en va différemment en ce qui concerne l'enseignement libre qui n'a aucune obligation d'organiser un cours de morale ou de religion. Il en résulte que des transferts peuvent avoir lieu entre les personnes de droit public en matière d'enseignement, toutefois dans le respect des dispositions légales ou réglementaires.

En revanche, il n'existe aucun lien entre une personne de droit public et une personne de droit privé : la seconde n'est que l'émanation d'un groupe d'individus ou d'une partie de la collectivité : la première représente une partie de la structure que l'Etat, lui-même entièrement soumis à la législation interne et au droit international, doit mettre en place pour le plus grand bien à la fois de la nation tout entière et de chacun des individus qui la composent.

L'enseignement public et l'enseignement libre doivent être considérés, dans l'état actuel de la législation, comme deux enseignements bien distincts : aucun phénomène d'osmose ne peut intervenir entre eux.

Le caractère confessionnel des écoles officielles.

La loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions relatives à l'enseignement ne donne pas de définition de l'école et de l'enseignement confessionnels, de l'école et de l'enseignement non confessionnels, de l'école et de l'enseignement neutres.

De l'absence de définition légale naît nécessairement la difficulté de cerner les notions exactes de « confessionnel », de « non confessionnel ».

Le Conseil d'Etat avait, au moment du vote de la loi du 29 mai 1959, relevé cette carence. Il avait même dit : « On ne peut perdre de vue que bien des membres du personnel des établissements d'enseignement sont porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur et qu'il ne paraît pas possible de transposer dans le domaine de l'enseignement universitaire la notion de neutralité, telle que le projet la définit ».

Le législateur n'a pas tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat. Il est certes très difficile de traduire des idéologies en termes juridiques.

Quoi qu'il en soit, faute de définition légale applicable à l'enseignement, l'on se trouve dans l'obligation de rechercher le sens premier du terme « confessionnel ». La définition du dictionnaire Larousse est la suivante : « Est confessionnel, ce qui est relatif à une confession de foi, à une religion. »

Dans la *Revue Nouvelle* de 1967, l'école confessionnelle est ainsi définie : « Est confessionnelle, l'école organisée par une autorité religieuse ou contrôlée exclusivement par elle et qui s'efforce d'inculquer aux élèves un enseignement tout entier orienté par la religion en cause. »

La notion de confessionnalité comporte donc une référence à une foi religieuse, catholique, protestante, israélite ou autre.

En se basant sur cette définition, on peut en conclure que l'enseignement public est nécessairement un enseignement non confessionnel. En effet, en principe, il ne peut être basé sur une conception et une foi religieuses.

Il y a lieu, en effet, de ne pas confondre enseignement non confessionnel et enseignement rationaliste ou scientiste, ce que ne peut davantage être l'enseignement officiel. Seules les écoles appartenant à des personnes de droit privé peuvent professer des idéologies religieuses ou rationalistes et adopter le statut d'écoles confessionnelles ou d'écoles rationalistes.

L'article 4 de la loi du 29 mai 1959 est on ne peut plus clair à cet égard. Le terme de confessionnel est toujours accolé à la notion d'école libre.

L'origine des diplômes des membres du personnel n'est pas déterminante dans la qualification du caractère d'une école.

L'origine des diplômes n'intervient que pour limiter dans l'espace l'intervention de la Communauté en matière de libre choix, en ce sens que si les parents disposent à une distance raisonnable d'une école ayant un quota minimum (trois quarts) d'enseignants diplômés d'un enseignement correspondant à leurs convictions religieuses ou philosophiques, ils doivent se satisfaire de cette école, même si celle-ci n'a pas vraiment un caractère confessionnel ou non confessionnel tel qu'il a été défini ci-dessus.

Cette école est, en effet, censée pouvoir garantir aux parents que leurs enfants seront éduqués et recevront un enseignement suffisamment conforme à leurs convictions profondes.

Il ne peut donc y avoir de phénomène de perméabilité entre, d'une part, l'enseignement

officiel, par essence obligatoirement non confessionnel et non engagé, et, d'autre part, l'enseignement libre qui peut être soit engagé (confessionnel ou laïc), soit non engagé mais libre de le devenir.

Voilà, mesdames, messieurs, le pourquoi de la présente proposition de décret soumise à votre examen.

E. KLEIN.

D. D'HONDT.

PROPOSITION DE DECRET

PORTANT DEFINITION DE L'ENSEIGNEMENT OFFICIEL ET DE L'ENSEIGNEMENT LIBRE

Article 1^{er}

L'enseignement officiel est l'enseignement organisé par la Communauté, les provinces et les communes ou toute autre personne de droit public.

L'enseignement libre ou privé est l'enseignement organisé par toute personne de droit privé.

Art. 2

L'enseignement officiel est un enseignement non confessionnel.

L'enseignement libre ou privé peut être un enseignement confessionnel ou un enseignement non confessionnel.

Par enseignement confessionnel, il faut entendre un enseignement basé sur une croyance ou une foi religieuse.

Par enseignement non confessionnel, il faut entendre un enseignement indépendant de toute confession religieuse.

Art. 3

Les pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel ne peuvent transférer aucune de leurs écoles ou sections d'écoles à des personnes de droit privé.

Art. 4

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

E. KLEIN.

D. D'HONDT.