

L'AGE DE DÉBUT DE L'OBLIGATION SCOLAIRE

AUDITION DU 26 MAI 2015

PAR

CHRISTIAN BEHRENDT (*)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les députés,
Je vous remercie de m'avoir convié à cet échange de vues.

Celui-ci a trait à l'obligation scolaire et envisage, plus spécifiquement, la possibilité d'abaisser l'âge auquel débute celle-ci, à l'échelle de la Communauté française. Je me propose d'appréhender cette thématique de la manière suivante. Après quelques considérations d'ordre général et historique, j'envisagerai la répartition des compétences en matière d'enseignement. Enfin, je conclurai en évoquant les différentes perspectives qui s'offrent au Parlement de la Communauté française en vue de légiférer dans ce domaine.

I. PERSPECTIVE HISTORIQUE

L'obligation scolaire a vu le jour par une loi du 19 mai 1914 « sur l'enseignement primaire »(1), communément appelée *Loi Pouillet* et adoptée sous le gouvernement de Broqueville 1^{er} dont le ministre des Sciences et des Arts fut précisément Prosper Pouillet. A la suite de cette intervention législative, l'obligation scolaire s'étendait sur une période de 8 ans, qui débutait — je cite l'article 3 de la loi —, au cours de « l'année pendant laquelle l'enfant accomplit sa sixième année ».

Etant donné que cette loi a été adoptée quelques semaines seulement avant le début de la Première Guerre mondiale, il faut attendre la fin de celle-ci pour assister à sa mise en application effective. Autrement dit, dans

(*) Christian BEHRENDT est professeur à l'Université de Liège et assesseur au Conseil d'Etat.

(1) Loi du 19 mai 1914 décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi organique de l'enseignement primaire, *Moniteur belge*, 21 mai. L'exposé des motifs très détaillé de cette loi (exposé qui, au point de vue historique, mérite lecture) figure aux *Doc. parl.*, Chambre, session ordinaire 1912-1913, n° 308, du 20 juin 1913.

les faits, c'est seulement dans trois ans que nous pourrons commémorer le centenaire de l'obligation scolaire effective dans notre pays. La loi Pouillet s'inscrit d'ailleurs dans le courant démocratique qui souffle sur la Belgique suite au premier conflit mondial et qui a permis, notamment, l'introduction du suffrage masculin égalitaire et la suppression des exceptions qui existaient et qui permettaient, dans un nombre important de cas, de tolérer le travail des enfants de moins de 14 ans.

Toutefois, l'existence, à partir de 1918, d'une véritable obligation scolaire, jusque 14 ans, ne signifie pourtant pas que tous les enfants vont avoir accès à l'enseignement secondaire. En effet, seul l'enseignement primaire est à cette époque doté de la gratuité, à la différence de l'enseignement secondaire qui, lui, reste payant. Comme normalement l'enseignement primaire prend fin à l'âge de 12 ans, il est prévu que l'enfant peut, si le « chef de famille » le souhaite, réaliser deux années supplémentaires dans l'enseignement primaire afin d'éviter l'enseignement secondaire payant et pour combler la période qui va de 12 à 14 ans(2).

Si l'on veut employer la terminologie d'aujourd'hui qui divise l'enseignement en cycles (chaque cycle comprenant deux années), il existait donc à l'époque, au sein de l'enseignement primaire, un quatrième cycle, cycle qui pouvait être réalisé par les enfants dont les parents n'avaient pas les moyens d'inscrire leurs enfants dans l'enseignement secondaire, payant. Le caractère payant de l'enseignement secondaire inférieur n'a pris fin qu'après la Seconde Guerre mondiale, lors de la signature du Pacte scolaire, transposé par la loi de 1959(3).

Cette loi de 1959 ne modifie par contre pas l'âge du début et de la fin de l'obligation scolaire. Il faut attendre près de 70 ans pour que celle-ci soit étendue à l'âge de 18 ans par une loi du 29 juin 1983(4) ; il s'agit là de la législation actuellement en vigueur. La loi de 1983 est partiellement motivée par le taux de chômage qui sévissait alors chez les jeunes, l'obligation scolaire permettant non seulement de faire tomber les chiffres (puisque les jeunes de 14 à 18 ans n'étaient plus comptabilisés) et surtout de mieux former ceux-ci pour faire face à la montée des exigences liées aux avancées technologiques qui marquaient (et marquent toujours) l'économie, dans un contexte de mondialisation(5).

(2) Titre II de la loi Pouillet. Voy. aussi *Doc. parl.*, (Chambre, session ordinaire 1912-1913, n° 308, du 20 juin 1913, pp. 8 et s.

(3) Loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, dite « loi du Pacte scolaire », *Moniteur belge*, 19 juin. Ici aussi, l'exposé des motifs gagne à être lu : *Doc. parl.*, Chambre, session ordinaire 1958-1959, n° 199/1 du 16 avril 1959.

(4) *Moniteur belge*, 6 juillet. L'exposé des motifs du projet de loi figure aux *Doc. parl.*, (Chambre, session ordinaire 1982-1983, n° 645/1, du 6 mai 1983.

(5) H. DRAELANTS, V. DUPRIEZ et C. MAROY, *Le système scolaire, Dossier du CRISP*, 2011, n° 76, p. 27.

Au niveau international, l'obligation scolaire est consacrée à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966(6) ainsi qu'à l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée le 20 novembre 1989 à New York(7). Ces deux textes se contentent toutefois de prescrire aux Etats de rendre uniquement l'enseignement *primaire* obligatoire(8).

Au niveau de l'Union européenne, une communication de la Commission de 2006 intitulée « Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation » incite les Etats membres à faire de l'éducation préscolaire un enjeu prioritaire(9).

Quant à notre Constitution, elle consacre au troisième paragraphe de l'article 24 le droit de l'enseignement ainsi que ses deux corollaires : l'obli-

(6) 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous ;
- b) L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;
- c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ;
- d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme ;
- e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant.

[...].

(7) 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

- a) ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ;
- b) ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ;
- c) ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés ;
- d) ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles ;
- e) ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

[...].

(8) Dans le même sens, M. EL BERHOUMI et L. VANCRAYEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 71.

(9) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, « Efficacité et équité des systèmes européens d'éducation et de formation », Com(2006)481 final, 8 septembre 2006.

gation scolaire, d'une part et la gratuité de l'accès à l'enseignement obligatoire, d'autre part(10).

Cette mise en perspective historique étant faite, je vais maintenant appréhender l'obligation scolaire en termes de répartition des compétences.

II. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

Lors de la Troisième réforme de l'Etat en 1988-1989, l'enseignement a été communautarisé. Il s'agissait d'une revendication déjà ancienne qui a été amorcée lors de la création des Communautés culturelles au moment de la Première réforme de l'Etat. En 1988, il s'agissait surtout d'achever le mouvement. Ainsi, la compétence des Communautés relative à l'enseignement est consacrée à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution en ce qui concerne les Communautés française et flamande et à l'article 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la Constitution, en ce qui concerne la Communauté germanophone.

A titre d'exception, trois domaines continuent cependant de relever de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'agit :

- a. de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire,
- b. des conditions minimales pour la délivrance des diplômes, et
- c. du régime des pensions des enseignants, comme c'est d'ailleurs le cas de l'intégralité des régimes de pensions, la sécurité sociale étant une matière fédérale.

C'est bien entendu la première exception à la compétence communautaire — donc le littéra *a* — qui nous intéresse *in casu*.

Ainsi que le mentionnait déjà le rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits en 1988, « [l]es exceptions à la plénitude de compétence des Communautés en matière d'enseignement ont été réduites au strict minimum et doivent en outre s'interpréter de manière restrictive »(11). Ainsi, par exemple, bien que la scolarité obligatoire soit fixée au niveau fédéral, les Communautés sont libres de garantir la gratuité *au-delà* de cette scolarité(12). De même, l'enseignement maternel qui précède l'obligation scolaire, le contrôle de l'obligation scolaire, ou encore l'organisation dudit contrôle relèvent des compétences communautaires(13). Chaque Commu-

(10) M. EL BERHOUMI et L. VANCRAVEBECK, *op. cit.*, p. 65.

(11) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, Révision de l'article 17 de la Constitution, à l'exception des mots « L'enseignement est libre : toute mesure préventive est interdite », *Doc. parl.*, Sénat, session extr. 1988, 100-1/2^o, p. 3.

(12) Même rapport, p. 55.

(13) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits du 4 juillet 1988 concernant la révision de l'article 59bis de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, session extr. 1988, 10/59b — 456/4, p. 5. On consultera

nauté peut par exemple déterminer l'âge requis pour accéder à une forme d'enseignement de type mixte, à la fois théorique et pratique(14).

La jurisprudence de la section législation du Conseil d'Etat a confirmé cette interprétation restrictive de la réserve de compétence fédérale dans deux avis, l'un rendu en chambre néerlandophone, l'autre en chambres réunies.

Il s'agit tout d'abord de l'avis n° 45.335/1 qu'une chambre néerlandophone du Conseil d'Etat a rendu le 13 novembre 2008(15) et qui concerne spécifiquement la compétence de fixer le début et la fin de l'obligation scolaire sur lequel j'aurai l'occasion de revenir ultérieurement.

Le second avis, rendu en chambres réunies, n° 51.836/VR/1, et qui a été donné le 9 octobre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 21 décembre 2012 « relatif à l'enseignement XXII »(16), vise cette fois l'exception fédérale concernant le règlement des pensions, et confirme que les exceptions à la compétence générale des communautés en ce qui concerne l'enseignement au sens large sont de stricte interprétation.

Il est également de jurisprudence constitutionnelle constante que « [l]es communautés ont la plénitude de compétence pour régler l'enseignement dans la plus large acception du terme. Les matières réservées au législateur fédéral doivent donc être interprétées strictement »(17). Dans le domaine de l'enseignement, l'autorité fédérale détient les compétences d'attribution alors que les Communautés ont la compétence résiduaire. Ces enseignements résultent également des arrêts 14/92 du 27 février 1992, 78/92 du 17 décembre 1992, 154/2005 du 20 octobre 2005 et 2/2006 du 11 janvier 2006.

Toutefois, aussi étroite que puisse être l'étendue de la compétence fédérale en matière de fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, il y a manifestement deux choses qui ne relèvent pas des compétences du législateur communautaire, à savoir d'une part arrêter l'âge à partir duquel un enfant est légalement tenu de se rendre à l'école, et d'autre part déterminer l'âge auquel il n'est plus tenu de le faire. Affirmer le contraire reviendrait à vider le *littera a* de l'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution de toute substance.

La Communauté est en revanche compétente pour la promotion de l'enseignement préscolaire. De même, elle ne briserait pas le principe de loyauté fédérale si elle invitait l'Autorité fédérale à revoir l'âge à partir duquel la

aussi le rapport fait par la même commission sur la révision de l'article 17 [aujourd'hui 24] de la Constitution, paru aux *Doc. parl.*, Chambre, session extr. 1988, 10/17 — 455/4.

(14) Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits du 4 juillet 1988 concernant la révision de l'article 59bis de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, 1988, 10/59b — 456/4, p. 15.

(15) *Doc.*, Parl. fl., 2018/1 (2008-2009), pp. 37-50.

(16) *Doc.*, Parl. fl., 1796 (2012-2013) — Nr. 1, pp. 233-242, spéc. pp. 238-239.

(17) Cour d'arbitrage, arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005, B.7.1.

scolarité est obligatoire : la Communauté est très largement compétente en matière d'enseignement et peut en appeler au législateur fédéral pour lui faire part de son point de vue sur cette question (18). L'actuelle majorité a d'ailleurs inscrit dans la déclaration de politique communautaire que :

« Le Gouvernement de la Communauté française veillera à défendre, au niveau fédéral, l'obligation scolaire, à partir de minimum 5 ans et étudiera l'instauration d'une durée minimale de fréquentation scolaire en maternelle comme condition d'inscription en première primaire » (19).

Ces termes montrent que le gouvernement de la Communauté a conscience qu'il n'est pas matériellement compétent pour abaisser l'âge de l'obligation scolaire.

III. PERSPECTIVES D'AVENIR

Lorsqu'un législateur — quel qu'il soit — envisage une nouvelle mesure, l'on s'intéresse d'abord au *pourquoi*. En l'occurrence, l'intérêt d'abaisser l'âge de la scolarité est justifié par la volonté de lutter plus efficacement contre les inégalités sociales en accroissant les chances de réussite sociale, étant donné que la socialisation précoce de l'enfant est un atout de développement et permet de lutter contre les phénomènes d'exclusion. L'école joue en effet un rôle d'ascenseur social, de transmetteur de savoirs et de compétences — notamment linguistiques dans la mesure où la langue parlée à la maison ne serait pas la même langue que celle de l'enseignement — qui amène à considérer que plus cette inclusion se réalise tôt, mieux l'enfant est placé pour réaliser, avec fruits, son parcours scolaire.

Les mesures qui s'offrent au législateur pour réaliser l'objectif qu'il se donne sont de deux ordres : elles peuvent être soit incitatives soit coercitives.

Habituellement, les mesures incitatives supposent un financement. Or, 98 % des enfants âgés de 5 ans sont déjà scolarisés. L'octroi d'un incitant financier, aussi faible soit-il, aurait donc des conséquences budgétaires importantes. Aussi, nous savons que la Communauté n'a, dans l'état actuel des choses, pas les moyens d'envisager cette option mais, en tant qu'académique, je crois qu'il est utile de la mentionner. Les mesures incitatives

(18) D'ailleurs, si *toutes les trois* Communautés venaient à formuler une telle demande, la loyauté fédérale commanderait au législateur fédéral de prendre celle-ci sérieusement en considération. Cela étant, ce dernier demeure libre de ses conclusions. Si donc il arrive, au terme de l'examen sérieux qu'il aura consacré à la question, à la conclusion qu'il n'est finalement pas indiqué d'abaisser l'âge du début de l'obligation scolaire, c'est là son bon droit : dès lors qu'il s'agit d'une compétence fédérale, le Parlement fédéral conserve la prérogative normative de décision.

(19) Déclaration de Politique Communautaire 2014-2019, *Fédérer pour réussir*, p. 19, disponible à l'adresse suivante, <http://gouvernement.cfwb.be/sites/default/files/nodes/story/6373-dpc2014-2019.pdf>.

pourraient aller du simple encouragement aux parents par les instances de la Communauté française (par les PMS, par exemple, comme il est suggéré dans la proposition de décret encourageant les inscriptions dans l'enseignement maternel déposée le 23 janvier 2015 par MM. Jeholet, Crucke, Mmes Bertiaux et Reuter) jusqu'à, en théorie pure toujours, l'octroi d'une prime aux parents qui scolarisent leurs enfants avant l'âge de l'obligation scolaire. Après tout, il existe une série de comportements qui sont socialement souhaitables mais qui ne doivent pas nécessairement être assortis d'une obligation⁽²⁰⁾. On pourrait imaginer d'autres avantages, comme par exemple le fait d'être inscrit prioritairement aux stages ADEPS ou à la médiathèque.

Supposons cependant que vous décidiez d'opter pour l'autre branche de l'alternative, et que vous préféreriez donc l'adoption de mesures obligatoires. C'est évidemment là une question d'opportunité politique. Si l'on décide de se placer dans la perspective de cette législature-ci — c'est-à-dire de faire abstraction de la possibilité d'adopter une déclaration de révision de l'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution telle que celles déposées à la Chambre le 9 septembre 2014 et au Sénat le 14 octobre 2014 et actuellement en discussion —, je vois deux possibilités.

La première, la plus simple, ne dépend pas de la volonté de la Communauté française. Elle consiste à réunir, au niveau fédéral, la majorité — ordinaire, faut-il le mentionner — pour modifier le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1983, lequel dispose :

« Le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans. »

Il est exact qu'il existe trois versions différentes de cet article 1^{er} de la loi de 1983 — une pour chaque Communauté — mais le *paragraphe 1^{er}* est identique pour les trois Communautés, puisqu'il s'agit précisément du texte visé par l'exception de compétence fédérale prévue à l'article 127 de la Constitution.

Au niveau fédéral également le début de l'obligation scolaire fixé à l'âge de six ans a régulièrement été remis en question. Ainsi, depuis plus de dix ans, de nombreuses propositions de loi modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire ont été déposées afin d'abaisser l'âge de celle-ci. A ma connaissance, la première est, sous la 51^e législature, une proposition de loi n^o 654 du 7 janvier 2004 déposée par le député Jeholet. Depuis, au moins une proposition de loi concernant l'abaissement de l'âge

(20) Comme par exemple, pour prendre un tout autre domaine du droit, la prime que le propriétaire d'une maison peut toucher s'il procède à des travaux d'isolation de sa maison : personne n'est obligé d'isoler sa maison, mais c'est très utile.

de l'enseignement obligatoire a été déposée lors de chaque législature et il est l'objet de cinq propositions de loi déposées sous la présente législature. Celles-ci sont l'œuvre de parlementaires issus du FDF, du PS, du CdH, d'Ecolo, de l'Open-Vld et du MR. Je vous renvoie ici à :

- la proposition de loi n° 51 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de cinq ans, déposée le 9 juillet 2014 par Mme Fonck,
- la proposition de loi n° 150 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge du début de l'obligation scolaire, déposée le 26 août 2014 par M. Maingain et Mme Caprasse,
- la proposition de loi n° 1061 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, en ce qui concerne le début de l'obligation scolaire, déposée le 4 mai 2015 par Mme Lalieux et consorts,
- la proposition de loi n° 1075 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, abaissant l'âge du début de l'obligation scolaire à 5 ans, déposée le 7 mai 2015 par MM. Cheron, Calvo et consorts, et enfin à
- la proposition de loi n° 1086 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de cinq ans, déposée le 12 mai 2015 par M. Dewael et consorts.

Eu égard à la récurrence avec laquelle la question du début de l'obligation scolaire est revenue sur le devant de la scène à l'échelon fédéral, nous pouvons nous demander quels sont les motifs qui justifient que la question reste bloquée depuis dix ans. Il semblerait que la réponse se résume en deux mots : son volet budgétaire.

En effet, en vertu de l'article 24, § 3, de la Constitution, « l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire ». Il convient dès lors de mesurer l'impact d'une extension de la durée de l'obligation scolaire sur son financement et, accessoirement, sur le débiteur de celui-ci(21).

La clé de financement des Communautés et la situation démographique avant l'âge de six ans semblent être plus favorables à la Communauté française, ce qui pourrait entraîner, en conséquence, un financement plus favorable de cette dernière(22). Or, la Sixième réforme de l'Etat n'a pas

(21) Lors des travaux préparatoires à la révision de l'article 53bis de la Constitution, un parlementaire se demandait déjà : « s'il est logique d'exiger une majorité spéciale en ce qui concerne le système de financement [des Communautés] alors que les dispositions relatives au début et à la fin de l'obligation scolaire pourront désormais être modifiées à la majorité simple. Le législateur national pourra de ce fait toujours imposer des charges financières supplémentaires aux Communautés », Rapport fait au nom de la Commission de la révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits du 4 juillet 1988 concernant la révision de l'article 59bis de la Constitution, *Doc. parl.*, (Chambre, 1988, 10/59b-456/4, p. 13.

(22) P. BISCIARI et L. VAN MEENSEL, « La réforme de la loi de financement des communautés et des régions », *BNB Revue économie*, juin 2012, p. 124.

fondamentalement revu la clé de répartition fondée sur les besoins des communautés en ce qui concerne la dotation de la partie attribuée de la TVA. En effet, l'article 39, § 2, de la loi spéciale de financement délègue à une loi ordinaire le soin de fixer les critères objectifs établis sur base du nombre d'élèves dans chaque communauté en fonction desquels la dotation fédérale sera répartie entre les communautés. C'est une loi du 23 mai 2000 « fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions » (23) qui établit ces critères. Elle dispose en son article 2 :

« Seul est pris en compte le nombre d'élèves âgés de 6 à 17 ans inclus, régulièrement inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire, y compris l'enseignement à horaire réduit, dans un établissement d'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ou flamande, selon le cas ».

Ce critère est naturellement lié à l'obligation scolaire établie à l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1983. Il convient donc de se demander si, dans l'hypothèse où on procède à un abaissement de l'âge de l'obligation scolaire, il ne faudrait pas aussi modifier la loi de 2000. Or, proportionnellement cet abaissement et le refinancement seraient plus favorables à la Communauté française.

Si le législateur fédéral souhaite revoir la clé de répartition de la dotation TVA, alors la masse globale dévolue en matière de TVA aux communautés va très légèrement grossir en faveur de la Communauté française parce que le *ratio* des enfants âgés de 5 et 6 ans est légèrement supérieur au *ratio* global des enfants de la Communauté française âgés de 6 à 17 ans, ceci en comparaison avec les enfants de 5 à 6 ans de la Communauté flamande. Evidemment la Communauté flamande, en termes de chiffres absolus, est majoritaire, la Flandre restant plus peuplée. Dès lors, si l'on modifiait l'article 2 de la loi du 23 mai 2000, les élèves fréquentant des établissements de la Communauté française seraient toujours minoritaires mais, cependant, ils le seraient légèrement moins.

Si, en revanche, la préférence va vers un abaissement de l'âge de l'obligation scolaire *sans* toucher à l'article 2 de la loi du 23 mai 2000, alors, ce serait à la Communauté française d'assurer *elle-même* le surcoût généré par l'abaissement décidé au fédéral.

Après ce détour par la loi de financement et celle de 1983, il serait intéressant de faire un détour par la Flandre, afin d'envisager la *deuxième option* qui s'offre à la Communauté française. La Flandre rend la *fréquentation* scolaire obligatoire dès l'âge de cinq ans, chose pour laquelle la Communauté est compétente sans pour autant viser l'*obligation* scolaire en tant que

(23) *Moniteur belge*, 30 mai.

telle. Cette distinction entre fréquentation et obligation scolaire n'est pas que sémantique et puise son origine dans le fait qu'en Belgique, il peut être satisfait à l'obligation scolaire par l'organisation d'un enseignement à domicile⁽²⁴⁾. Ainsi, en s'appuyant sur la compétence communautaire en matière de fréquentation scolaire, nous pourrions imaginer, comme la ministre de l'Education Madame Joëlle Milquet semble l'envisager également, que soit mise en place une condition de présence obligatoire en maternelle afin d'être recevable à l'inscription dans l'enseignement primaire.

Les articles 13 et 18 du décret flamand du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental disposent que « pour être admis dans l'enseignement primaire, l'élève doit avoir 6 ans au premier janvier de l'année scolaire en cours ». S'il n'a pas encore atteint l'âge de 7 ans au 1^{er} janvier de cette même année, il doit en outre avoir été inscrit dans une école néerlandophone reconnue de la Communauté flamande et été présent 220 demi-journées au *minimum* durant cette période. Le cas échéant, si l'enfant ne satisfait pas à cette condition, son admission relèvera de l'appréciation discrétionnaire du Conseil de classe.

La section législation du Conseil d'Etat, chambre néerlandophone, a considéré le système flamand dont il vient d'être question conforme aux règles répartitrices de compétences dans un avis du 13 novembre 2008 que j'ai mentionné au début de l'exposé (avis 45.335/1 sur un avant-projet devenu le décret du 20 mars 2009 relatif aux conditions d'admission à l'enseignement primaire ordinaire et à la déclaration d'engagement entre l'école et les parents dans l'enseignement fondamental et secondaire). Aux termes de cet avis :

« [D]e federale overheid bevoegd is gebleven voor het vaststellen van de grote indelingen van het onderwijs in niveaus en van de voor elk van die onderwijsniveaus in acht te nemen minimumduur.

De ontworpen bepalingen opgenomen in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp wijzigen niet het tijdstip waarop de leerplicht aanvangt, zij brengen ook geen wijziging aan in de indeling van de onderwijsniveaus die is vastgelegd in artikel 1 van de wet van 7 juli 1970 betreffende de algemene structuur van het hoger onderwijs en zij bepalen niet de globale minimumduur van het kleuter- of lager onderwijs ».

Cet avis est bien évidemment un élément à prendre en considération lors d'une éventuelle étude de faisabilité. Néanmoins, il ne s'agit pas là d'une garantie absolue pour la Communauté française si celle-ci souhaitait adopter un système équivalent à celui de son homologue flamand. En effet, il

(24) Proposition de loi n° 1086 modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de cinq ans, déposée le 12 mai 2015, *Doc. parl.*, (Chambre, 54-1086/001, p. 3.

existe, au Conseil d'Etat, deux chambres compétentes pour l'enseignement, l'une est néerlandophone, l'autre francophone. L'organe compétent dans le cas d'espèce serait la chambre francophone de la section de législation. Or, celle-ci ne s'est jusqu'à présent pas encore prononcée sur la question et se considère par ailleurs non liée par les avis de la chambre flamande, à moins qu'il s'agisse d'avis rendus conjointement, en chambres réunies. Ce point me paraît être digne d'être relevé.

En synthèse, si le Parlement de la Communauté française s'inscrit dans l'option de l'obligation, plutôt que dans celle de l'incitation, il peut soit adopter une résolution dans laquelle il demande au Gouvernement d'inciter le Gouvernement fédéral à modifier l'âge de l'obligation scolaire en vue d'un abaissement à cinq ans, ou moins. Cette première branche de l'alternative relève davantage de la *soft law* et fait l'objet de la proposition de résolution concernant l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire déposée le 7 octobre 2014 par Mmes Persoons, Maison et de Bock et, en partie du moins, de la proposition de résolution relative à l'obligation scolaire déposée le 1^{er} avril 2015 par Mmes Schyns, Vandorpe, Desir et M. Denis. L'autre branche de l'alternative consiste à s'inspirer de ce qui se fait en Communauté flamande pour tenter de contourner la règle constitutionnelle de répartition des compétences. Elle viserait à instaurer une obligation de fréquentation d'un établissement maternel à l'âge de cinq ans, sans pour autant abaisser l'âge de l'obligation scolaire.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cet exposé, vous me permettrez aussi de souligner qu'à mon sens, l'expression « obligation scolaire » n'est pas rigoureusement adéquate dès lors que ce qui est obligatoire, dans notre pays, ce n'est pas de fréquenter une école, mais bien de recevoir une instruction. En effet, l'article 1^{er}, § 6, de la loi du 29 juin 1983 précitée permet l'enseignement à domicile.

Cette possibilité de satisfaire à l'obligation scolaire, non pas au sein d'un établissement scolaire mais à domicile a été prévue par la loi Poulet à une époque où l'objectif était notamment de satisfaire les désirs de la haute bourgeoisie qui souhaitait se ménager la possibilité de ne pas scolariser leurs enfants avec ceux des classes moins fortunées. Or, à l'heure actuelle, où les questions du « vivre ensemble » représentent un défi sociétal important, de telles motivations paraissent bien hors du temps.

A titre personnel, je considère donc qu'il serait bienvenu d'envisager de réduire au strict minimum les cas dans lesquels il est possible de recevoir un enseignement en dehors de l'école, actuellement définis par un décret de 2008 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire

en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française(25). La situation d'enfants sans contact avec d'autres enfants et, le cas échéant, sans contact linguistique avec les langues parlées dans notre pays ou avec sa culture, et dont la seule obligation consiste à se rendre à un test une fois tous les deux ans devrait nous préoccuper. Dans le contexte actuel de potentiels replis communautaires, il me semblerait opportun de limiter à des raisons purement médicales les possibilités de recevoir un enseignement en dehors d'un établissement scolaire.

Je vous remercie de votre attention et je me tiens naturellement à votre disposition pour des questions que vous souhaiteriez me soumettre.

(25) Décret du 25 avril 2008 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dehors de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, et spécialement son chapitre III, intitulé « L'enseignement à domicile » (*Moniteur belge*, 12 juin), ainsi que l'article 1^{er}, § 6, de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire. Voy. enfin l'arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 mai 1999 fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à l'obligation scolaire en dispensant un enseignement à domicile (*Moniteur belge*, 27 octobre).