

# La gratuité scolaire est-elle une aide sociale réservable à certain-es ?

Alors qu'à la rentrée<sup>1</sup> tant Elisabeth Degryse que Valérie Glatigny avaient assuré que "la gratuité scolaire ne sera pas remise en cause", des décisions de la Ministre de l'Éducation inquiètent pourtant. Le cout de l'école pourrait bien demain, encore plus qu'aujourd'hui, être à deux vitesses. Une remise en perspective du droit à la gratuité scolaire est donc nécessaire.

## LA GRATUITÉ SCOLAIRE EN BELGIQUE : LOI... CATHOLIQUE, PUIS CONSENSUS GÉNÉRAL

C'est en 1914 que pour la première fois, une loi belge déclare l'enseignement obligatoire et gratuit pour chaque enfant, jusqu'à 14 ans. Cette loi est à replacer dans le cadre de l'après-première guerre scolaire (1879-1884) à laquelle cléricaux et anticléricaux se livraient avec acharnement. C'est en réalité trois décisions parallèles qui ont construit les fondamentaux de notre école publique : le même jour, on a voté l'interdiction du travail des enfants, l'obligation scolaire pour tous et comme corollaire, la gratuité de l'école. Si on interdisait aux enfants de travailler et qu'on les obligeait à aller à l'école, on n'allait pas en plus demander aux parents de financer une seconde fois l'école que leurs contributions fiscales payaient déjà.

À l'époque, c'est un gouvernement... catholique (Charles de Brocqueville) qui a mis en place cette loi, portée par Prosper Poullet. La gauche, pourtant acquise au principe de l'école obligatoire gratuite, avait même quitté le Parlement en signe de protestation. L'école publique communale (organisée par l'État) et qui était principalement à destination des plus pauvres était en effet déjà soumise à la gratuité. Et le corollaire de la gratuité de l'école obligatoire pour tous, c'était le financement de toutes les écoles, publiques comme privées (confessionnelles) par l'État.<sup>2</sup>

L'accès à l'enseignement était donc gratuit. Et les fournitures et manuels, nécessaires pour l'exercice de l'obligation scolaire ? C'est la fin d'une deuxième guerre scolaire qui permettra de résoudre cette question. **Et cette fois, il y a consensus général.** En 1958, sous l'égide du catholique Gaston Eyskens, le Pacte scolaire est négocié et adopté entre catholiques, socialistes et libéraux. Un de ses engagements est de réaffirmer la gratuité scolaire pour tous, laquelle s'étend au matériel scolaire. Depuis, la loi affecte expressément les dotations des établissements à la distribution gratuite de manuels et fournitures aux élèves soumis à l'obligation scolaire. Ce lien entre obligation scolaire et gratuité est encore confirmé en 1983, sous le gouvernement Martens (catholique-libéral), quand une loi étend l'obligation à 18 ans. Le ministre - catholique - qui porte cette loi s'appelle Daniël Coens, père de Joachim Coens, ex-président du CD&V.

Dans les faits cependant, on n'y est pas et malgré la lettre de la loi et son esprit, de très nombreuses écoles vont continuer à demander aux parents de financer directement ou indirectement leur mission de service public, dans l'attentisme et le laissez-faire des pouvoirs publics, qui leur ont pourtant alloué des moyens publics substantiels pour ce faire. Les reculs juridiques les plus importants arriveront avec le décret "Missions" (1997) de Laurette Onkelinx (PS), qui prend la décision de rendre légales certaines pratiques d'écoles de perception de frais scolaires, pour les réguler plutôt que les interdire.

Suite aux travaux du Pacte pour un enseignement d'excellence initiés par Joëlle

<sup>1</sup> Cet article tire son origine d'une production commandée par le journal "Politique - Revue de débats". Il a ensuite été retravaillé pour la Ligue des droits humains.

<sup>2</sup> WYNANTS Paul, La loi du 19 mai 1914 sur l'instruction primaire : une avancée démocratique ? dans O par, L Société, A de, N en, C avec, L Facultés, U Notre-Dame, D la & À Paix (eds), Congrès de Namur : 28-31 août 2008 : actes. vol. T. 2, Presses universitaires de Namur, 2011, Namur, pp. 253-264

Milquet (cdH) en 2015, la marche vers la mise en œuvre de la gratuité scolaire reprend à la demande de l'ensemble des acteurs de l'enseignement (pouvoirs organisateurs d'écoles, syndicats d'enseignants, associations de parents). C'est Marie-Martine Schyns (cdH) qui instaure la gratuité des fournitures dans l'enseignement maternel à partir de 2019, et Caroline Désir (PS) poursuit le mécanisme au début de l'enseignement primaire à partir de 2022. Sous Valérie Glatigny (MR) cependant, la progression au-delà de la 3<sup>ème</sup> primaire a été gelée.

## LA GRATUITÉ SCOLAIRE POUR TOUS EST UN DROIT FONDAMENTAL

Le consensus général pour la gratuité scolaire a été si important, en Belgique et ailleurs, que ce principe s'est mué en droit fondamental et constitutionnel de chaque enfant depuis la fin des années 80. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et la Constitution belge sont les trois recueils de droits fondamentaux qui sont d'effet direct en Belgique (chaque Belge peut s'en prévaloir devant les tribunaux). Ces trois textes doivent se lire et s'interpréter ensemble.

L'étendue de ce droit à la gratuité scolaire a parfois été contestée du fait de l'écriture de notre Constitution, qui protège la gratuité de « l'accès à l'enseignement ». De ce fait, certains défendent une gratuité qui se limiterait à l'absence de frais d'inscription, et non pas la gratuité « de l'enseignement », dans son ensemble. Cette contestation a elle aussi une source historique. Les travaux préparatoires constitutionnels témoignent que la volonté de protéger la gratuité « d'accès » était justifiée pour ne pas rendre immédiatement anticonstitutionnelles des pratiques de perception de frais scolaires qui existaient alors dans l'enseignement secondaire supérieur (en ce compris le qualifiant). Pour l'enseignement maternel et primaire, il n'y avait par contre pas de discussion. Le Constituant rappelait même que *“pour l'enseignement maternel et primaire, « en ce compris les quatrièmes degrés » (l'ancien enseignement d'obligation scolaire), cette gratuité implique la mise à la disposition gratuite de livres scolaires et de fournitures classiques”*.

Cette discussion pour l'enseignement secondaire n'a cependant plus lieu d'être, depuis que la CIDE et le PIDESC ont été ratifiés par la Belgique, et que la Cour constitutionnelle estime qu'il faut interpréter les textes de droits fondamentaux conjointement en vertu de la théorie de « l'ensemble indissociable »<sup>3</sup>.

Les formulations de la CIDE et du PIDESC parlent en effet de la gratuité de l'enseignement, et ne la limitent pas au seul accès. Pour le secondaire, la protection est d'ordre progressif (standstill ou effet cliquet) : on ne recule pas, sans justification solide, dans la protection d'un droit déjà organisée. Or pour rappel, dès 1956 la gratuité était étendue légalement aux fournitures scolaires jusqu'à 14 ans, et dès 1983, jusqu'à 18 ans...

Les plus hautes instances juridiques du Pays suivent cette interprétation. La Cour constitutionnelle avait déjà rappelé en 1994 qu' *“en ce qui concerne l'enseignement primaire, la gratuité est un objectif qui doit être immédiatement réalisé”*. Et le Conseil d'Etat a rappelé en 2019 encore que la gratuité scolaire ne concerne pas que strictement l'accès mais protège bien l'ensemble de l'enseignement suivi. De ce fait, pour l'enseignement primaire, *“exiger le paiement de frais relatifs à des activités obligatoires violerait donc l'article 28.1, a), de la Convention relative aux droits de l'enfant”*, et pour l'enseignement secondaire, *“l'effet de cliquet attaché à [la CIDE et au PIDESC] empêche que les pouvoirs organisateurs puissent faire payer des frais pour des services ou fournitures obligatoires, à tout le moins pour les manuels et fournitures scolaires que la dotation, pour l'enseignement de la Communauté, et les subventions, pour l'enseignement subventionné, doivent couvrir”*.

## SOUS LE GOUVERNEMENT DEGRYSE ET LA MINISTRE GLATIGNY, LA GRATUITÉ SCOLAIRE EN DANGER

On l'a dit, les assurances de la Ministre-Présidente et de la Ministre de l'Education que *“la gratuité scolaire ne sera pas remise en cause”* ne sont pas aujourd'hui corrélées aux décisions prises.

3 C.C., arrêt n° 136/2004 ; explications détaillées ici, p. 9 : <https://www.const-court.be/public/stet/f/stet-2021-001f.pdf>

D'une part, alors que la gratuité des fournitures devrait déjà être intégralement d'application dans l'ensemble de l'enseignement primaire, le gouvernement a décidé de geler à la 3<sup>e</sup> primaire la progression du dispositif. Ceci engendre que chaque année, les parents de 56 000 enfants de 3<sup>ème</sup> primaire perdront le bénéfice du dispositif et verront leur facture de rentrée scolaire augmenter d'une centaine d'euros, quand leurs enfants arriveront en 4<sup>ème</sup>. D'autre part, la Ministre Glatigny a suspendu à la rentrée 2024 l'inspection des frais scolaires, ce service public qui avait été organisé depuis 2021 pour vérifier l'application de la loi autorisant certains frais scolaires dans les écoles (laquelle est déjà une entorse au droit fondamental à la gratuité totale).

La réalité de terrain pourtant montre une toute autre situation, sans parler ici du fait qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, deux parents sur trois déclarent actuellement vivre des difficultés financières du fait du coût de l'école<sup>4</sup>.

Début 2025 est parue la plus large évaluation jamais réalisée de la gratuité scolaire et du respect de la législation lorsque celle-ci autorise la perception de frais scolaires (83% des écoles de la Fédération Wallonie-Bruxelles visitées en quatre ans). Elle a montré que lorsque la loi autorise - à l'encontre du droit fondamental - les écoles à des frais scolaires, moyennant certaines garanties données aux parents<sup>5</sup>, 72% des écoles sont en infraction sur l'observation de ces garanties<sup>6</sup>. Par contre, lorsque la logique n'est pas la perception des frais mais la gratuité, le schéma s'inverse. Pour le système de fournitures scolaires distribuées par les écoles en maternelles et début de primaires, 92% des écoles respectent intégralement la loi et l'adhésion des directions au dispositif est massif.

Les conclusions sont donc évidentes : il faut poursuivre les contrôles dans les écoles ; et étendre la gratuité scolaire, puisque le mécanisme fonctionne bien.

### LA FAUSSE BONNE IDÉE : DIFFÉRENCIER LA GRATUITÉ ET LA RÉSERVER À CERTAINS

Est-ce parce que les conclusions ne vont pas dans le sens souhaité ? Toujours est-il qu'une deuxième évaluation a été annoncée et que dans l'intervalle, le gel de la gratuité des fournitures est prolongé. Cette seconde évaluation est prévue en 2026 (seulement), et avec un objectif quelque peu différent. La Ministre a en effet décidé d'amalgamer une réévaluation du dispositif de gratuité des fournitures scolaires à l'examen de l'ensemble des dispositifs existants d'aide aux familles en difficultés (exemple : bourses d'études, ou encadrement différencié). Elle appelle l'ensemble de ces dispositifs "mécanismes de gratuité", alors que la gratuité scolaire n'est pas une aide sociale destinée aux plus précaires, mais un mode de financement de l'enseignement intégralement par l'impôt.

Plusieurs des interventions de la Ministre Glatigny indiquent qu'elle souhaite réfléchir à réserver la distribution du petit matériel scolaire aux seules familles en difficultés financières. Ce projet envisagé complexifierait énormément la tâche aux écoles. Il engendrerait un sentiment d'arbitraire intolérable découlant de l'effet de seuil généré (pourquoi la famille Michel devrait-elle bénéficier de son droit fondamental à la gratuité scolaire, mais pas la famille Durant qui gagne 25 euros de plus par mois ?). Il stigmatiserait les enfants de pauvres qui recevraient les crayons et classeurs de l'Etat devant leurs condisciples fournis par leurs parents... Et il violerait certainement le droit fondamental à la gratuité scolaire.

La gratuité scolaire est un droit, de tous les enfants. Chacun y a droit, puisque chaque famille contribue déjà au financement du service public d'enseignement, à proportion de ses capacités financières via l'impôt. Ce n'est donc pas un gel de la gratuité qu'il faut prôner, ni de la réserver à certains enfants plutôt que d'autres. La première des responsabilités de Valérie Glatigny - et celle de son partenaire de gouvernement qui a par ailleurs le portefeuille de la coordination des droits de l'Enfant - c'est de mettre en œuvre les engagements juridiques appelant la Fédération Wallonie-Bruxelles à arriver progressivement à la gratuité complète de l'école.

4 <https://liguedesfamilles.be/article/barometre-des-parents-2024>

5 Certains frais sont exigibles et pas d'autres, certains frais ne peuvent être proposés que facultativement, communication claire aux parents explicitant les frais autorisés et ceux qui sont toujours facultatifs, échelonnement toujours possible des frais, adaptation des paiements à la situation sociale de la famille, etc.

6 <https://liguedesfamilles.be/article/frais-scolaires-voyage-en-zones-de-non-droit>