



Les inscriptions hors décret « Inscriptions »

Etat du droit et des pratiques en matière d'inscriptions dans le fondamental à Bruxelles

Les analyses de la FAPEO
12/15 septembre 2012

Rédaction :

Johanna de Villers, avec le support juridique d'Hugo Santibanez
Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement Officiel
Avenue du Onze Novembre, 57 1040 Bruxelles
02/527.25.75 - 02/525.25.70

www.fapeo.be - secretariat@fapeo.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Table des matières

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Résumé | 3 |
| Mots-clés | 3 |
| 1. Les enjeux du débat actuel en Fédération Wallonie-Bruxelles | 4 |
| 2. Les bases légales des inscriptions dans le fondamental | 5 |
| Que dit le décret « Missions » ? | 5 |
| Des entorses au décret ? | 8 |
| Un décret vide de modalités pratiques | 9 |
| 3. Des règlements d’inscription dans le fondamental officiel bruxellois ? | 10 |
| Diversité et similitudes | 10 |
| La préférence communale : légale ou non ? | 11 |
| Pluralité et cas problématiques | 12 |
| Une période de confusion propice à la régulation ?..... | 13 |
| 4. Que se fait-il en Communauté flamande ? | 14 |
| Régulation et coordinations locales | 14 |
| La langue familiale comme facteur discriminant | 15 |
| 5. Vers un pilotage des inscriptions ? | 16 |
| Bibliographie | 19 |
| Annexes sur notre site www.fapeo.be | 21 |
| Modèles d’attestation de refus d’inscription | 21 |

Résumé

En Région bruxelloise, la question de la régulation des inscriptions en primaire se pose face à une double problématique : la pénurie de places dans certaines zones géographiques liée à la croissance démographique et l'absence de politique coordonnée en matière d'inscription dans le fondamental.

Dans ce contexte, le débat sur la régulation des inscriptions en maternelle et primaire sera tôt ou tard à l'ordre du jour. Certains murmurent déjà qu'un décret « inscription primaire » serait déjà en discussion tant au niveau politique qu'au sein de l'Administration de l'enseignement obligatoire. La FAPEO a voulu prendre les devants et essayer d'y voir plus clair afin de participer, le cas échéant, de manière documentée aux débats : Que prévoient les textes légaux ? Quelle est la situation actuelle ? Quels seraient les raisons et les risques d'une régulation des inscriptions en maternelle et primaire ?

Mots-clés

Région bruxelloise, croissance démographique, pénurie de places, écoles saturées, décret « Inscriptions », régulation, équité, justice sociale, transparence, élèves prioritaires, débat...

1. Les enjeux du débat actuel en Fédération Wallonie-Bruxelles

La question de la régulation des inscriptions en primaire se pose face à une double problématique :

- 1) La pénurie de places dans certaines zones géographiques, en particulier à Bruxelles, liée à la croissance démographique¹.
- 2) L'absence de politique coordonnée en matière d'inscription dans le fondamental.

Dans ce contexte, le débat sur la régulation des inscriptions en maternelle et primaire sera tôt ou tard à l'ordre du jour. Le mouvement sociopédagogique ChanGement pour l'égalité a d'ailleurs fait une sortie en ce sens (CGé)², en revendiquant dans le cadre du renforcement du continuum pédagogique (5-14 ans) un *déplacement* du décret « Inscription » de la 1^{ère} secondaire vers la 1^{ère} primaire : une fois les élèves entrés dans le tronc commun, leur inscription serait garantie jusqu'à la fin du 1^{er} degré. En outre, cela signifierait la suppression du CEB (Certificat d'étude de base en fin du primaire) et la généralisation du CE1D (épreuve certificative commune à la fin du 1^{er} degré). Si cette proposition répond à une certaine logique (faiblesse d'un tronc commun coupé en deux par le CEB, les changements d'écoles et de systèmes entre la 6^e primaire et la 1^{ère} secondaire), elle nécessiterait une réforme en profondeur de l'organisation du système scolaire, tant dans son calendrier que dans ses programmes, l'organisation des épreuves certificatives et les infrastructures.

Certains murmurent par ailleurs qu'un décret « inscription primaire » serait déjà en discussion tant au niveau politique³ qu'au sein de l'Administration de l'enseignement obligatoire.

C'est pourquoi la FAPEO a voulu prendre les devants et essayer d'y voir plus clair : Que prévoient les textes légaux ? Quelle est la situation actuelle ? Quels seraient les raisons et les risques d'une régulation des inscriptions en maternelle et primaire ?

¹ Sur la question de la pénurie, voir l'analyse de la Fapeo 2012 : « Pénurie de places dans les écoles bruxelloises. Quelques causes et effets ».

² Sandrine Grosjean (coord.), *La remédiation scolaire. Une politique du sparadrap ?*, étude du CGé, 2012, p. 51.

³ Pierre Bouillon, « La question du mercredi ; faut-il réglementer les inscriptions au fondamental ? », *Le Soir*, 19 janvier 2012.

2. Les bases légales des inscriptions dans le fondamental

La première référence en matière de droit et d'obligation scolaire se situe au niveau fédéral, dans la Constitution (article 24) qui stipule que l'accès à l'enseignement est un droit et un devoir : tout enfant a droit à l'enseignement et est tenu à l'obligation scolaire de 6 à 18 ans. Cela étant, elle ne dit rien sur les procédures d'inscription. La gestion des inscriptions serait donc une matière communautaire.

Au niveau communautaire, pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, les modalités d'inscription sont fixées par décrets. La référence légale est le décret « Missions » de 1997, qui a connu quelques révisions depuis. On connaît bien le décret du 18 mars 2010 qui précise l'article n°79 (>Section 1^{ère}) du décret « Missions » en fixant les « règles communes à l'inscription en première année du premier degré de l'enseignement secondaire ordinaire ». On connaît moins bien les règles qui sont censées régir les inscriptions en maternelle et primaire et aux 2^e et 3^e degrés de l'enseignement secondaire⁴.

Que dit le décret « Missions » ?

Il limite les délais d'inscription au 1^{er} septembre (dans des cas exceptionnels : au 30 septembre) de l'année en cours pour le primaire (voir encadré).

Décret « Missions », 1997, Article 79. - § 1er. « L'inscription dans un établissement d'enseignement primaire ou secondaire se prend au plus tard le premier jour ouvrable du mois de septembre. [...] L'inscription est reçue toute l'année dans l'enseignement maternel ordinaire, l'enseignement en alternance et l'enseignement spécialisé. Pour des raisons exceptionnelles et motivées, appréciées par le chef d'établissement, l'inscription peut être prise jusqu'au 30 septembre. »

Il interdit d'inscrire un élève qui bénéficie déjà d'une inscription dans le même cycle primaire dans une autre école.

Dans le secondaire, il autorise les changements d'école, en-dehors du 3^e degré.

⁴ Notons que les inscriptions des primo-migrants dans les classes-passerelles ont jusqu'à présente été régies par le décret « Classes-Passerelles » du 14/06/2001 (Décret visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française). Ce décret de 2001 vient d'être abrogé et remplacé par le décret « DASPA » du 18/05/2012 (Décret visant à la mise en place d'un dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française), par la Circulaire numéro 3960 du 05/04/2012 (Organisation d'une classe-passerelle durant l'année scolaire 2012-2013), ainsi que la Circulaire n°4103 du 16/08/2012.

Il lie également l'inscription à l'adhésion des parents aux projets éducatifs, pédagogiques et d'établissement, aux règlements des études et d'ordre d'intérieur.

Il oblige finalement les établissements scolaires à inscrire les élèves, en dehors d'un certain nombre de cas définis par les textes légaux (voir encadré).

Décret « Missions », Article 80- §1 : « Les établissements de la Communauté française sont tenus d'inscrire tout élève qui en fait la demande au plus tard le 30 septembre de l'année scolaire en cours pour autant qu'il réunisse les conditions requises pour être élève régulier. »

Article 87 : « Les établissements d'enseignement fondamental organisés par les Villes et les Communes sont tenus d'inscrire tout élève dont les parents ou la personne investie de l'autorité parentale qui en font (fait) la demande au plus tard le 30 septembre de l'année scolaire en cours pour autant qu'il réunisse les conditions requises pour être élève régulier, s'il est domicilié sur le territoire de la commune ou s'il remplit les conditions de l'article 23, alinéa 4, des lois sur l'enseignement primaire coordonnées le 20 août 1957 ».

A.R. 20-08-1957 - Arrêté royal portant coordination des lois sur l'enseignement primaire :

« Article 23. - Les écoles primaires communales sont dirigées par les communes. [...] une école primaire communale est tenue d'admettre les enfants de communes voisines lorsqu'elle est l'école communale la plus proche de l'habitation de ces enfants. »

Décret « Missions », Article 88. - § 1er. « Tout pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement subventionné est également tenu d'inscrire tout élève majeur qui en fait la demande et tout élève mineur dont les parents ou la personne investie de l'autorité parentale en fait (font) la demande dans l'établissement de son (leur) choix à condition qu'il(s) accepte(nt) de souscrire aux projets éducatif et pédagogique du pouvoir organisateur et que l'élève réunisse les conditions requises pour être élève régulier. [...] Lorsqu'un pouvoir organisateur doit, dans un de ses établissements, pour des raisons d'insuffisance de locaux disponibles, limiter le nombre d'élèves qu'il accueille, il en informe immédiatement l'Administration. [...]

§ 3. A l'exception du premier degré de l'enseignement secondaire ordinaire, quel que soit le moment de l'année, s'il estime ne pas pouvoir inscrire un élève majeur qui en fait la demande ou un élève mineur dont les parents ou la personne investie de l'autorité parentale en font (fait) la demande, il remet à l'élève s'il est majeur ou à ses parents ou la personne investie de l'autorité parentale s'il est mineur une attestation de demande d'inscription dont le Gouvernement fixe le modèle. Il transmet immédiatement copie de l'attestation à l'organe de représentation et de coordination ou à la commission décentralisée qui en informe l'Administration. Dans le cas où le pouvoir organisateur n'a pas adhéré à un organe de représentation et de coordination, il transmet l'attestation à l'Administration. »

Le droit d'inscription pour les élèves s'exerce donc à l'exception des motifs suivants, variables en fonction du niveau d'enseignement (articles 80, 87 et 88 du décret « Missions ») :

- 1) L'élève ne remplit pas les conditions requises pour être régulièrement inscrit(e) : critères d'âge, perte de la qualité d'élève régulier...
- 2) Le nombre maximal d'élèves, limité en raison de l'insuffisance des locaux disponibles, est atteint. Ce critère est relativement flou et laisse le plus de marge de manœuvre aux directions. Cela étant, les directions qui refusent une inscription pour manque de place doivent obligatoirement remettre une attestation de manque de locaux disponibles à l'Administration.
- 3) Les délais sont dépassés : ils dépendent du niveau d'enseignement et du parcours de l'élève, les dates limites sont fixées soit au 1^{er} jour ouvrable de septembre, soit au 15, soit au 30.
- 4) Les parents, la personne investie de l'autorité parentale ou l'élève majeur refuse de souscrire aux projets éducatif et pédagogique, au règlement des études et au règlement d'ordre intérieur de l'école subventionnée. Ce motif de refus implique que tous ces documents soient remis aux parents lors de la demande d'inscription.
- 5) « Un pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement subventionné n'est pas tenu d'inscrire un élève majeur qui a été exclu définitivement d'un établissement scolaire alors qu'il était majeur⁵ ».

Récapitulatif des motifs de refus d'inscription

| | L'élève ne remplit pas les conditions requises pour être régulièrement inscrit(e) | L'insuffisance de locaux disponibles | Les délais sont dépassés | Refus de souscrire aux projets éducatif et pédagogique, au règlement des études et au règlement d'ordre intérieur | L'élève a été exclu définitivement d'un établissement scolaire alors qu'il était majeur |
|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Maternel | Oui | Oui | / | Oui | / |
| Primaire | Oui | Oui | Oui | Oui | / |
| Secondaire (excepté le 1 ^{er} degré) | Oui | Oui | Oui | Oui | Oui, si élève majeur |

⇒ Quel que soit le réseau d'enseignement, quel que soit le moment de l'année, et à l'exception du premier degré de l'enseignement secondaire ordinaire, le chef d'établissement qui ne peut inscrire un élève qui en fait la demande lui remet une attestation de demande d'inscription dont le Gouvernement fixe le modèle. Il transmet immédiatement copie de l'attestation à l'Administration (Direction générale de l'Enseignement obligatoire - DGEO).

⁵ DGEO, Circulaire n°4103 du 16/08/2012, p. 12.

Cette **attestation de demande d'inscription** remise aux parents ou à l'élève majeur comprend les motifs du refus et l'indication des services de l'Administration où l'élève et ses parents peuvent obtenir une assistance en vue d'inscrire l'élève dans un établissement d'enseignement. On saisit ici toute l'importance de la remise de cette attestation. Elle va permettre aux parents d'exercer un certain contrôle sur le refus d'inscription de leur enfant et d'exiger un minimum de transparence dans les décisions prises par l'école, même s'il est vrai que les motifs de refus apparents peuvent bel et bien en cacher d'autres⁶.

En bref, et en-dehors de critères purement techniques (âge, qualité d'élève régulier) et de l'adhésion au projet d'école, les directions sont tenues d'inscrire les élèves dont les parents en font la demande tant qu'il y a des places disponibles et de signaler à la DGEO si elles sont complètes. Toute autre pratique sortirait du prescrit légal.

Des entorses au décret ?

Selon le Service du Médiateur de la Fédération Wallonie-Bruxelles⁷, beaucoup d'écoles ne respecteraient pas le décret et ne rempliraient pas les attestations.

Il convient d'ajouter ici que la remise de cette attestation, ainsi que la mention du motif de refus, répondent à d'autres obligations légales :

- 1) L'Article 32 de la Constitution : « Chacun a droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie [...] ».
- 2) Le décret du 22/02/1994 : l'article 32 de la Constitution trouve sa traduction au niveau de la Communauté française dans le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité dans l'administration. Le chapitre III précise le droit de consultation de tout document administratif.
- 3) La Loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs (articles 2 et 3) : l'obligation de motivation formelle s'applique à l'« acte administratif unilatéral individuel » qui a pour but de produire des effets juridiques. Cette loi définit le caractère adéquat de la motivation comme « suffisamment détaillée, claire, précise et concrète ».

Ces sources de droit permettent à un parent dont l'enfant s'est vu refuser une inscription, d'avoir un droit de regard sur la décision de l'établissement à travers l'attestation de demande d'inscription. Tout particulier pourrait donc exiger de se faire remettre un acte administratif en vertu du principe de publicité et pourra ensuite attaquer l'acte devenu public dans le cas où celui-ci ne serait pas adéquatement motivé, ou dont la motivation serait obscure. A ce niveau, le Conseil d'Etat est compétent pour contrôler la régularité de l'acte administratif. La

⁶ Sur notre site www.fapeo.be, les 6 modèles d'attestation de refus d'inscription.

⁷ Voir le chapitre sur les « Relations scolaires » dans le *Rapport annuel du Service du Médiateur de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, 2011.

motivation formelle des actes administratifs constitue une formalité substantielle dont le non-respect rend la décision susceptible d'annulation au Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat est compétent en matière de recours contre une décision administrative (acte administratif irrégulier).

Dans le sens d'un renforcement du contrôle du respect de ces règles liées aux inscriptions, la loi dite du Pacte scolaire vient en outre d'être révisée par le Parlement de la FWB (vote à l'unanimité du 12/07/2012)⁸. Ce projet de décret doit encore être soumis à la sanction du Gouvernement. Cette révision permettra de sanctionner les infractions aux règles d'inscriptions tant dans l'enseignement fondamental que secondaire en supprimant une partie des subventions de l'établissement concerné.

Un décret vide de modalités pratiques

En dehors des inscriptions en 1^{ère} secondaire, le décret « Missions » ne prévoit pas les modalités pratiques, **les pouvoirs organisateurs sont libres d'organiser les modalités d'inscriptions comme ils le souhaitent.** Une diversité énorme de pratiques existe alors :

- Dans les délais d'inscription : certaines écoles inscrivent des enfants dès leur naissance pour l'année d'accueil ou la 1^{ère} maternelle (soit 2, 3 ans à l'avance), d'autres écoles appliquent des délais précis (le 1^{er} mars, à partir du 1^{er} lundi suivant les vacances de Carnaval, du 1^{er} au 15 décembre de l'année précédente, etc.).
- Dans les procédures d'inscription : par téléphone, sur RDV, suite à la réunion des parents organisée (présence obligatoire).
- Dans les critères d'admission : 1^{er} arrivé = 1^{er} inscrit et/ou application de critères prioritaires (frères et sœurs, enfants d'enseignants, habitants de la commune ou à proximité de l'école...).
- Il existe aussi des directions qui tentent de gérer leur public scolaire en assurant plus ou moins de mixité (on prend x élèves de « bon » milieu, mais on réserve des places pour les logements sociaux à proximité...), des directions qui sélectionnent les élèves (en fonction du profil des parents) en affirmant au choix qu'il reste ou non des places (pas de contrôle), des directions qui refusent de remettre l'attestation de demande d'inscription.

⁸ Parlement de la Communauté française, CRI n°21 (2011-2012).

3. Des règlements d'inscription dans le fondamental officiel bruxellois ?

Diversité et similitudes

Les 19 communes bruxelloises, en tant que pouvoirs organisateurs de leurs écoles, n'ont pas toutes de règlement coordonné (voir tableau). Celles qui ont établi un règlement sont généralement confrontées à un surplus de demandes par rapport à l'offre, ce qui les amène à réguler leurs inscriptions.

Communes qui ont ou non un règlement communal des inscriptions⁹

| Communes | Règlement communal |
|-----------------------|--------------------|
| Anderlecht | oui |
| Auderghem | / |
| Berchem-Sainte-Agathe | oui |
| Etterbeek | / |
| Evere | Oui |
| Forest | Oui |
| Ganshoren | Oui |
| Ixelles | / |
| Jette | Oui |
| Koekelberg | Oui |
| Molenbeek-Saint-Jean | Oui |
| Saint-Gilles | Oui |
| Saint-Josse-ten-Noode | / |
| Schaerbeek | / |
| Uccle | Oui |
| Ville de Bruxelles | Oui |
| Watermael-Boitsfort | / |
| Woluwe-Saint-Lambert | / |
| Woluwe-Saint-Pierre | / |

⁹ D'après une enquête téléphonique réalisée par l'Observatoire de l'enfant : Stéphane Aujean et Perrine Humblet, « L'école maternelle comme la crèche ? Les restrictions d'accès liées à la croissance démographique », *Observatoire de l'enfant*, Cocof, présentation PPT, 26 janvier 2012.

Dans toutes les communes qui ont un règlement, la règle suivante est édictée¹⁰ : pas d'inscription avant l'année précédant la rentrée scolaire.

Un certain nombre de priorités sont en plus généralement définies :

- 1) Frères et sœurs.
- 2) Enfants fréquentant la 3^e maternelle dans la même entité.
- 3) Enfants habitant la commune (avec, par exemple, un quota de 70 % pour la Ville de Bruxelles et une priorité aux habitants du quartier à Molenbeek-St-Jean et à Anderlecht).
- 4) Parfois : priorité pour les enfants du quartier, même s'ils sont sur une autre commune (Forest), pour les enfants du personnel communal...

Dans les écoles organisées par la Fédération Wallonie-Bruxelles, soit les écoles primaires annexées aux athénées royales, l'inscription se fait sur rendez-vous ou lors de permanences. Les périodes d'inscription ne sont souvent pas précisées sur les sites (en dehors de la trêve d'été : pas d'inscription de mi-juillet à mi-août).

« Force est de constater que certaines communes bruxelloises continuent d'appliquer ces règles qu'elles ont établies en contravention avec la loi¹¹ », lit-on pourtant dans le rapport du Service du Médiateur de la Fédération Wallonie-Bruxelles. S'agit-il de certaines de ces règles ? De l'ensemble de ces règlements ? Le rapport n'est pas très clair à ce propos. Mais l'absence de règlement n'ouvre-t-elle pas encore plus la voie à l'arbitraire, sachant que le décret « Missions » est peu explicite en matière de règlement d'inscription ? Par exemple, le décret prévoit une date maximale d'inscription, mais rien n'interdit de fixer une date de début des inscriptions, et cette date n'est pas limitée dans le temps. Autre exemple : le décret ne définit pas d'élèves prioritaires, en-dehors des élèves prioritaires pour l'inscription en 1^{ère} secondaire.

La préférence communale : légale ou non ?

Cette année encore, la polémique est réapparue autour des quotas réservés dans les écoles communales pour les élèves résidant dans la commune. Cette préférence est-elle légale ou non ?

Il est vrai que l'article 24 de la Constitution précise que l'« Enseignement est libre », et donc ouvert à tous. Par contre, le décret « Missions » précise dans son article 87 que « Les établissements d'enseignement fondamental organisés par les Villes et les Communes sont tenus d'inscrire tout élève (...) s'il est domicilié sur le territoire de la commune (...) ». L'Arrêté royal de 1957 portant coordination des lois sur l'enseignement primaire va également dans ce sens : « une école primaire communale est tenue d'admettre les enfants de communes voisines lorsqu'elle est l'école communale la plus proche de l'habitation de ces enfants. (Article 23) ». Ces

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, p. 25.

deux références légales pourraient donc a contrario justifier la priorité accordée aux résidents.

La préférence communale semble donc avoir des fondements juridiques, mais est-elle pour autant juste et souhaitable, c'est un autre débat.

Pluralité et cas problématiques

Cette pluralité des modalités d'inscription pose un certain nombre de questions. Imaginons ainsi les cas suivants :

- Vous choisissez une école qui accepte les inscriptions au mois de mars, arrive le mois de mars, pas de chance, vous n'avez pas de place. L'école de votre second choix est également complète car la période d'inscription commençait en janvier, idem pour la troisième école qui prenait les inscriptions en octobre.
- Vous habitez la commune de Saint-Josse, où l'offre scolaire est inférieure au nombre d'enfants résidants sur la commune (capacité d'accueil dans le fondamental couvrant environ 60 % de la population en âge scolaire¹²). Vous souhaitez l'inscrire dans une école communale d'une commune limitrophe à la vôtre, facilement accessible par exemple en transport en commun, pas de chance : vous n'êtes pas résident, vous n'êtes pas prioritaire, on vous refuse une place.
- Vous êtes très au fait du marché scolaire, vous connaissez la difficulté de trouver une place, vous procédez logiquement à plusieurs inscriptions, dont votre premier choix où vous êtes sur liste d'attente. Vous attendrez la confirmation éventuelle de cette place pour vous désinscrire des autres écoles, et libérer les places... qui étaient bloquées jusque-là.
- Vous ne connaissez pas le marché scolaire et la question de la pénurie, vous attendez le mois d'avril, mai, juin, pour inscrire votre enfant pour septembre, pensant ce délai amplement suffisant. Toutes les écoles que vous contactez sont complètes, vous ne savez pas où vous adresser pour avoir la liste des écoles avec des places encore disponibles.

Ajoutons aussi que les listes d'attente sont soit gérées par les écoles, soit gérées par les Pouvoirs organisateurs (communes), dans la plus totale discrétion, et donc sans aucun moyen de contrôle externe. Le seul moyen de contrôle existant étant l'attestation de demande d'inscription avec la mention du motif de refus (manque de places disponibles ou autre), mais elle est loin d'être toujours remise aux parents et rentrée à l'Administration de l'enseignement obligatoire. Rappelons que le « refus pour manque de locaux disponibles » peut masquer d'autres motivations, du fait qu'il est difficilement vérifiable. En effet, il n'existe pas de cadastre des places disponibles, ni d'obligation pour les écoles de déclarer le nombre de places ouvertes.

¹² « Impact de l'essor démographique sur la population scolaire en Région de Bruxelles-Capitale », *Les cahiers de l'IBSA*, juin 2010.

Une période de confusion propice à la régulation ?

Cette situation nous rappelle la période de confusion et de latitude laissée aux établissements précédant le décret « Inscription » pour le secondaire de 2007.

On se retrouve aujourd'hui dans une situation qui pourrait sembler justifier une régulation des inscriptions, d'autant que le contexte de pénurie tend à accentuer l'effet des mécanismes de sélection à l'entrée des établissements.

A l'époque, l'avocate Joëlle Sautois¹³, représentant il est vrai les intérêts de la Communauté française lors de l'adoption du décret « Mixité sociale » parlait à propos de la clause d'adhésion au projet d'école de « condition aussi symbolique qu'artificielle ». Elle ajoutait une argumentation qui collerait bien, sans doute, à la situation actuelle dans le fondamental. Évoquant les avancées du droit obligeant depuis 2001¹⁴ les écoles de tous réseaux à inscrire les élèves tant que des places sont disponibles (ce qui n'était le cas jusqu'en 2001 que pour le réseau de la Communauté française), elle ajoute que le caractère opaque des critères d'inscription est demeuré :

« En dépit de ces avancées, la discrétion que le *droit* a voulu faire disparaître dans le réseau subventionné est demeuré de *fait* et ce, dans les écoles de tous les réseaux.

Au-delà de l'estompement des différences de régime normatif entre les réseaux, il restait un argument légal disponible et malléable pour justifier, dans le chef de tout établissement d'enseignement, un refus d'inscription. Fût-il susceptible d'un contrôle juridictionnel, le manque de place allait devenir, tous réseaux confondus, le motif universel de refus, y compris pour masquer des refus fondés sur des motifs expressément prohibés¹⁵ [...].

Si, certes, le législateur a longtemps organisé et assumé ségrégation et sélection scolaires, ses efforts récents pour inverser la tendance se sont donc trouvés neutralisés par une sélection active des élèves à peine dissimulée sous l'argument de l'insuffisance de locaux disponibles, et due au « *quasi marché scolaire* » qui caractérise la structure de l'enseignement en Communauté française.

C'est dans ce contexte qu'a été adopté le décret *inscriptions* et, à sa suite, le décret *mixité sociale*.¹⁶ »

Pénurie, pratiques arbitraires des établissements, tout semble jouer en faveur de la régulation. Mais est-ce la bonne réponse ? On va voir que le décret flamand régulant les inscriptions dans les écoles flamandes à Bruxelles amène aussi des questions.

¹³ Joëlle Sautois, « Le décret mixité sociale, ou du bon usage de la liberté de choix dans l'enseignement », note présentée lors du séminaire organisé par le Centre de Droit public de l'ULB, le 28 septembre 2009.

¹⁴ Décret du 12/07/2001.

¹⁵ C'est l'auteur de cette analyse qui souligne.

¹⁶ Joëlle Sautois, *op. cit.*, p. 4.

4. Que se fait-il en Communauté flamande ?

Régulation et coordinations locales

En Flandre¹⁷, depuis 2003, les inscriptions sont régulées par le décret GOK¹⁸. Ce décret fixe un minimum de règles, mais laisse depuis 2006 les LOP, plateformes de coordination locale, libres de fixer un certain nombre de règles adaptées aux spécificités locales.

Ainsi, la *LOP Brussel* a réagi au contexte de pénurie de places dans ses écoles bruxelloises en créant un système de centralisation des places disponibles et une harmonisation des procédures d'inscription, cela tant pour le primaire que le secondaire. La formule choisie permet une plus grande transparence. Ainsi, un site <http://www.inschrijveninbrussel.be/> condense toutes les informations utiles, avec deux portes d'entrée : enseignement fondamental et enseignement secondaire.

On y trouve aussi un moteur de recherche permettant de découvrir toutes les écoles de la Communauté flamande par commune avec une cartographie de l'offre de loisirs et de transports.

Les écoles de la Communauté flamande doivent respecter une procédure unique d'inscription avec un calendrier commun :

- 1) Novembre-décembre : rencontre et découverte des écoles
- 2) Mi-janvier : inscription des frères et sœurs
- 3) Février : inscription via le site
- 4) Mars : confirmation ou non des inscriptions
- 5) Avril-Août : inscription libre dans les écoles en fonction des places encore vacantes.

Toutes les écoles doivent fournir en temps réel le nombre de places dont elles disposent.

Ce système prévoit un certain nombre d'élèves prioritaires. Les frères et sœurs ont la priorité absolue, viennent ensuite les élèves issus de milieux socio-culturels défavorisés (élèves GOK). La Plateforme locale de concertation bruxelloise a également défini comme prioritaires un quota d'élèves néerlandophones. Depuis 2010, ce quota doit atteindre un minima de 55% d'élèves¹⁹ avec un système de preuve plus contraignant : les parents doivent attester qu'en milieu familial, l'enfant parle néerlandais avec l'un des deux parents²⁰. Ce quota a été appliqué suite au constat que

¹⁷ Cantillon Estelle, « Réguler les inscriptions scolaires à Bruxelles », *Brussels Studies*, n°32, 30 novembre 2009.

¹⁸ GOK = Gelijke onderwijskansen = égalité d'opportunité d'enseignement.

¹⁹ Ce quota de 20%, est passé en 2010 à 55 %.

²⁰ Maîtrise de la langue à attester sur base d'un des documents suivants :

- un diplôme néerlandophone de l'enseignement secondaire ;
- une maîtrise de niveau B1 du Cadre européen de référence pour les langues ;

certaines élèves néerlandophones ne trouvaient plus de places dans les écoles bruxelloises de leur propre communauté linguistique. Il est lié aussi à la volonté de maintenir un certain niveau de maîtrise de la langue dans les écoles. Si l'enseignement néerlandophone concerne 17 % des élèves bruxellois²¹, seul 7 % de la population bruxelloise pourrait être considérée comme néerlandophone. Cet enseignement attire donc beaucoup d'élèves non néerlandophones. Notons cependant qu'une part des élèves fréquentant les écoles néerlandophones de la capitale ne vit pas à Bruxelles. En dehors de ce classement des prioritaires, les autres demandes sont classées essentiellement sur des critères de distance (domicile-école, lieu de travail-école...).

La Fédération Wallonie-Bruxelles n'a pas manqué de réagir en attaquant le décret de la Communauté flamande²² en raison d'un certain nombre de discriminations qu'il amènerait ainsi que de la surcharge d'élèves allophones (primo-migrants) que cela ferait porter sur les écoles francophones. Aucun des arguments de la Communauté française n'a cependant été retenu par la Cour constitutionnelle.

La langue familiale comme facteur discriminant

Pourtant, il peut sembler inéquitable que le gouvernement flamand ait décidé de privilégier la qualité de la langue de son enseignement en réservant un quota important et illimité (la Plateforme locale de concertation peut augmenter ce quota si elle l'estime nécessaire) aux enfants de néerlandophones. Que fait-on alors notamment des primo-migrants ? Bien sûr, la Communauté prévoit un quota d'« élèves GOK », mais le pourcentage de 55 % d'élèves néerlandophones n'est qu'un minima qui pourrait être revu à la hausse dans les années à venir. Cela d'autant que la pression démographique va se faire de plus en plus sentir.

C'est en tout cas l'avis d'A. Van De Weyer, Conseiller à la Cour du travail :

« Devant ce défi gigantesque [le défi démographique], le gouvernement flamand a choisi de d'abord privilégier la qualité de la langue de son enseignement en écartant en pratique bon nombre d'enfants d'origine non néerlandophone de l'accès à ses écoles. Cette attitude peut sembler pour le moins empreinte d'un certain égoïsme. Si le gouvernement de la Communauté française devait prendre des dispositions semblables (il n'en a heureusement jamais été question!), le problème des inscriptions scolaires déjà difficile aujourd'hui à Bruxelles deviendrait totalement insoluble. Les premières victimes en seraient alors les enfants dont aucun parent ne dispose d'un diplôme délivré dans l'une des langues nationales ou ne peut prouver

-
- un certificat de réussite d'un examen linguistique auprès du Bureau de sélection des Autorités fédérales ;
 - la preuve d'avoir suivi pendant 9 ans des cours de l'enseignement primaire ou secondaire en langue néerlandaise.

²¹ Janssens R., Carlier D., Van de Craen P., « L'enseignement à Bruxelles », *Brussels Studies*, Note de synthèse n°5, 19 janvier 2009.

²² Van de Weyer A., « Recours francophone contre un 'décret inscriptions' flamand », *Scolanews*, Numéro 05, mai 2012.

une longue scolarité dans l'une de celles-ci. Bon nombre de familles bruxelloises d'origine immigrée seraient alors, de fait, exclues purement et simplement de notre système d'enseignement.²³ »

L'exemple du décret inscription flamand montre bien les tensions qui existent entre la stricte égalité et l'équité que pose la définition des élèves prioritaires. On est en plein dans le débat des politiques compensatoires : les élèves issus de milieux socio-économiques défavorisés sont privilégiés en raison de critères de justice sociale et les élèves néerlandophones en fonction de critères de défense d'une minorité linguistique et de la qualité de l'enseignement. Et c'est bien là tout l'enjeu d'une régulation des inscriptions dans un contexte d'écoles saturées : comment répartir les élèves, sur base de quels critères ? Ici, on voit la tension qui peut exister par rapport à une préférence linguistique, critère qui peut sembler légitime pour certains et injuste, voire égoïste, pour d'autres.

Cela montre bien que les enjeux d'une régulation des inscriptions sont d'ordre politique et reposent des choix en termes d'objectifs à atteindre qui appellent une certaine définition de la justice sociale. Ce sont les mêmes questions qui s'adressent au décret « Inscriptions » dans le secondaire de la FWB, avec cette question subsidiaire : si les objectifs de justice et d'équité étaient bien présents au fondement du décret, sont-ils oui ou non rencontrés par sa mise en œuvre ? Ce qui nous ramène aux questions du pilotage des décrets et de leur évaluation...

5. Vers un pilotage des inscriptions ?

La première question qui se pose face à l'hypothèse d'une régulation des inscriptions dans le fondamental est celle de sa pertinence : Est-il pertinent de réguler alors qu'on n'a pas encore évalué le décret « Inscriptions » dans le secondaire et qu'on ignore, en l'état actuel, s'il remplit ses objectifs ?

Comme le souligne Bernard Delvaux dans une interview donnée au journal *Le Soir*, la mise en place de règlements au niveau des communes et d'une coordination régionale pour l'Enseignement libre catholique démontre le besoin d'établir des règles. Sur l'idée d'une centralisation des inscriptions, il affirme par contre que « les acteurs ne sont pas prêts pour cela et même plutôt méfiants à la suite du décret inscriptions²⁴ ».

Il apparaît aujourd'hui assez hasardeux de se lancer dans une régulation centralisée (type décret « Inscriptions ») pour le fondamental, tant que :

²³ *Ibidem*, p. 5.

²⁴ Voogt Fabrice, « Pression sur les écoles maternelles et primaires. Entretien avec Bernard Delvaux », *Le Soir*, vendredi 1^{er} juin 2012.

- 1) Le décret « Inscriptions » secondaire n'aura pas été évalué et que des mesures d'accompagnement de l'impact de ce décret dans les écoles n'auront pas été mises en œuvre.
- 2) Le problème de la pénurie de places n'aura pas été pris en charge de manière rigoureuse et réaliste. Cela afin d'éviter le piège du décret « Inscriptions » qui a été d'instaurer une régulation sans anticiper la pénurie d'offre de places. La régulation ne résout en rien les problèmes de pénurie, elle est une réponse à défaut d'autre solution. Le risque est d'assister alors, pour reprendre une métaphore économique, à une gestion à flux tendu avec des moments de rupture de stock !

S'il s'agit de ne pas se précipiter vers une stricte régulation et centralisation des inscriptions dans le fondamental, une certaine coordination bruxelloise des inscriptions pourrait cependant être souhaitable.

Les points suivants pourraient être discutés :

- L'obligation, pour toutes les écoles, de déclarer le nombre de places disponibles par année scolaire afin de disposer d'un cadastre bruxellois des places disponibles. Ce cadastre permettrait à la fois de connaître précisément le nombre de places ouvertes chaque année, de prévoir la pénurie, et de centraliser les places encore disponibles après l'ouverture des inscriptions, afin d'aider les parents sans école à trouver une école.
- Fixer une période d'inscription harmonisée interréseaux : par exemple, les inscriptions devraient être ouvertes le lundi après les congés de Carnaval.
- Assurer une publicité et diffusion de l'information sur les inscriptions au plus grand nombre. Cela passerait par une transparence des procédures d'inscription : obligation de communiquer la procédure d'inscription sur le site de l'école ou le site de l'administration communale.
- Equilibrer l'équité (l'égalité des chances dans l'accès aux écoles) et l'encouragement à l'investissement parental dans la scolarité (lié au libre-choix)²⁵.

Par ailleurs, il semble qu'il existe déjà un outil de contrôle des inscriptions fort peu exploité : *l'attestation de refus d'inscription*. Si chaque établissement rentrait systématiquement ces attestations, cela permettrait d'identifier au fur et à mesure les écoles complètes. Cette exploitation de données qui, en principe, devraient exister pourrait fournir à la fois un outil de pilotage de la pénurie et un répertoire des écoles complètes afin de guider les demandes ultérieures d'inscription. Il s'agirait ici de s'assurer, à minima, que le décret « Missions » soit respecté. C'est d'ailleurs en ce sens que semble aller la révision du Pacte scolaire votée par le Parlement ce 12 juillet 2012.

²⁵ Cantillon Estelle, « Réguler les inscriptions scolaires à Bruxelles », *Brussels Studies*, numéro 32, 30 novembre 2009.

Enfin, la question de la régulation des inscriptions est une question de choix politique : quels seraient les objectifs d'une régulation des inscriptions ? Le respect du libre-choix parental pour soutenir l'investissement parental dans la scolarité ? La volonté de transparence ? L'égalité sociale ? La mixité ? La garantie d'une place pour tous ? Le choix d'une école de proximité ? Etc.

Et quels que soient les objectifs politiques d'un décret et d'une régulation, il conviendra de s'assurer d'un minimum de moyens et de garanties pour atteindre ces objectifs. Cela afin que nous ne vivions pas un décret « Inscriptions » bis, mis en œuvre sans moyens supplémentaires pour accompagner les écoles et avec un pilotage très lent à se mettre en place...

Bibliographie

Aujean Stéphane et Perrine Humblet, « L'école maternelle comme la crèche ? Les restrictions d'accès liées à la croissance démographique », *Observatoire de l'enfant*, Cocof, présentation PPT, 26 janvier 2012.

CECLR, *Migration, Rapport annuel 2011*, Bruxelles, 2011.

Bouillon Pierre, « La question du mercredi ; faut-il réglementer les inscriptions au fondamental ? », *Le Soir*, 19 janvier 2012.

Cantillon Estelle et Nicolas Gothelf, « Quel enfant, dans quelle école ? Réflexions sur la régulation des inscriptions scolaires en Belgique », Article préparé pour le 18^e Congrès des Economistes de Langue Française, Bruxelles, le 26 novembre 2009, Draft : 14 septembre 2009.

Cantillon Estelle, « Réguler les inscriptions scolaires à Bruxelles », *Brussels Studies*, numéro 32, 30 novembre 2009.

Grosjean Sandrine (coord.), *La remédiation scolaire. Une politique du sparadrap ?*, étude du CGé, 2012.

Humblet Perrine, « Croissance démographique bruxelloise et inégalité d'accès à l'école maternelle », *Brussels Studies*, numéro 51, 19 septembre 2011.

Janssens R., Carlier D., Van de Craen P., « L'enseignement à Bruxelles », *Brussels Studies*, Note de synthèse n°5, 19 janvier 2009.

Service du médiateur, *Rapport annuel du Service du Médiateur de la Fédération Wallonie-Bruxelles*, 2011.

Sautois Joëlle, « Le décret mixité sociale, ou du bon usage de la liberté de choix dans l'enseignement », note présentée lors du séminaire organisé par le Centre de Droit public de l'ULB, le 28 septembre 2009.

Van de Weyer A., « Recours francophone contre un 'décret inscriptions' flamand », *Scolanews*, Numéro 05, mai 2012.

Voogt Fabrice, « Pression sur les écoles maternelles et primaires. Entretien avec Bernard Delvaux », *Le Soir*, vendredi 1^{er} juin 2012.

Décrets, circulaires, lois, documents administratifs

Circulaire n° 4068 du 26/06/2012 : « Organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire. Année scolaire 2012-2013 ».

Circulaire n°4103 du 16/08/2012 : « Obligation scolaire, inscription des élèves, fréquentation scolaire, sanctions disciplinaires, assistance en justice et/ou assistance psychologique d'urgence dans l'enseignement secondaire ordinaire subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

Circulaire n°4104 du 16/08/2012 : « Obligation scolaire, inscription des élèves, fréquentation scolaire, sanctions disciplinaires, assistance en justice et/ou assistance psychologique d'urgence dans l'enseignement secondaire ordinaire organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

Décret « Missions » du 24/07/1997 (Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre)

Décret du 13/07/1998 (Décret portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement).

Décret « Classes-Passerelles » du 14/06/2001 (Décret visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française)

Décret « DASPA » du 18/05/2012 (Décret visant à la mise en place d'un dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française)

Loi dite du « Pacte scolaire » du 29/05/1959.

Annexes sur notre site www.fapeo.be

Modèles d'attestation de refus d'inscription

- ⇒ Annexe 1 : *Attestation de demande d'inscription dans l'enseignement maternel - Enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles*
- ⇒ Annexe 2 : *Attestation de demande d'inscription dans l'enseignement primaire ordinaire - Enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles*
- ⇒ Annexe 3 : *Attestation de demande d'inscription dans l'enseignement maternel - Enseignement subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles*
- ⇒ Annexe 4 : *Attestation de demande d'inscription dans l'enseignement primaire ordinaire - Enseignement subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles*
- ⇒ Annexe 5 : *Attestation de demande d'inscription dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice en application de l'article 88 du décret du 24 juillet 1997 - réseau organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles*
- ⇒ Annexe 6 : *Attestation de demande d'inscription dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice en application de l'article 88 du décret du 24 juillet 1997 - réseau subventionné par la Fédération Wallonie-Bruxelles*