

Les principes fondamentaux du service public d'éducation

Introduction

Le préambule de la Constitution, dispose que « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État » et que « la nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à la formation professionnelle et à la culture. » Le droit à l'éducation est garanti à chacun¹. Sur le plan international, la Cour européenne des droits de l'homme consacre le droit à l'instruction comme un droit fondamental et considère que l'État ne peut se soustraire aux obligations qui en découlent. Le service public d'éducation est un service de l'État² dont l'existence est consacrée et protégée par la Constitution³.

D'autres textes consacrent ce droit à l'éducation : la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, signée à New York, le 26 janvier 1990 reconnaît « le droit de l'enfant à l'éducation. » Nous présentons ici les « grands principes » qui permettent à l'école de ne pas être seulement un service public : « elle est une institution fondée par la République et qui fonde celle-ci. »⁴



© Myr MURATET / MAIF

Le principe de liberté

« L'État proclame et respecte la liberté d'enseignement et en garantit l'exercice. »⁵ Cette liberté est celle d'organiser et/ou de dispenser un enseignement. Elle met en jeu la responsabilité des familles dans l'éducation des enfants, qui implique pour les parents de pouvoir choisir un enseignement conforme à leurs propres engagements philosophiques ou religieux.

L'importance de la liberté d'enseignement a été considérée comme justifiant une traduction constitutionnelle : la décision du Conseil Constitutionnel du 23 novembre 1977 a inclus la liberté de l'enseignement parmi les principes fondamentaux de la République qui ont une valeur constitutionnelle.

1. Article L.111-1 du code de l'éducation.

2. Article L.211-1 du code de l'éducation.

3. Alinéa 3, préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

4. *Le système éducatif en France, Les notices*, La documentation française, 2006.

5. Article L.151-1 du code de l'éducation

L'obligation faite à l'État de respecter la liberté de l'enseignement n'exclut pas son intervention, soit pour encadrer l'activité privée soit pour l'aider. C'est la loi Debré du 31 décembre 1959 « sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés » qui a posé les bases de cette intervention.

Depuis lors de profondes modifications ont transformé les rapports de l'État et de l'enseignement privé qui s'est organisé et s'est rapproché de l'enseignement public au point que ses établissements se différencient de moins en moins des lycées et collèges publics. Les attentes des parents ont changé sa fonction : la mission confessionnelle n'est plus première, elle s'efface au profit d'un libre choix par rapport à l'offre de formation. Dans les classes placées sous contrat d'association avec l'État « l'enseignement est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public. »⁶

L'obligation d'instruction

La loi impose une obligation d'instruction en laissant à la famille le choix de scolariser ses enfants dans un établissement scolaire, public ou privé⁷, ou d'assurer leur instruction sans les scolariser. Dans la situation (rare) où l'instruction n'est pas assurée dans le milieu scolaire, elle fait l'objet d'une déclaration préalable imposée aux parents et qui est contrôlée. Ce contrôle a été renforcé en 1998 en particulier pour lutter contre les dérives sectaires. Cette obligation s'impose aux Français comme aux étrangers, écartant toute discrimination à l'accueil des élèves. L'obligation s'impose également aux enfants et adolescents handicapés⁸.

Enfin, depuis le XIX^e siècle, le point de départ de l'obligation est fixé à 6 ans, la durée en revanche a varié, elle prend actuellement fin à 16 ans. La scolarisation est donc facultative avant 6 ans et après 16 ans.

Extraits : « numéro spécial du Bulletin officiel sur l'obligation scolaire »

Afin de protéger les enfants en âge scolaire de l'emprise sectaire, le Parlement a adopté en première lecture et à l'unanimité la loi du 18 décembre 1998 tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire. Le législateur a souhaité non seulement encourager la fréquentation scolaire, lutter contre toutes les formes d'abandon scolaire mais aussi veiller à ce que, au nom d'une liberté dans les choix d'instruction, les principes fondamentaux de l'éducation dus aux enfants ne se trouvent dévoyés par une instruction sommaire voire sectaire.

C'est pourquoi, afin de donner à la loi une véritable portée concrète et pratique il est apparu nécessaire d'affirmer deux principes fondamentaux insérés à l'article 1 de la loi du 18 décembre 1998 :

- le droit de chaque enfant à bénéficier d'une instruction conformément au préambule de la constitution de 1946 qui garantit l'accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction,
- la priorité proclamée par la loi d'assurer l'instruction au sein des établissements d'enseignement.^a

a. *L'obligation scolaire ; renforcement du contrôle de l'obligation scolaire*. Bulletin officiel hors série du 3 mai 1999

Les sanctions des manquements à l'obligation scolaire

Le juge civil peut mettre en œuvre des mesures d'assistance éducative et retirer aux parents l'autorité parentale. Le juge pénal peut intervenir en cas de manquements aux obligations légales « au point de compromettre gravement (...) l'éducation de l'enfant mineur. »⁹

La loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 a modifié le code de l'action sociale et des familles pour y introduire en cas d'absentéisme scolaire ou de toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale, la possibilité pour le président du conseil général de signer avec la famille un contrat de responsabilité parentale ou de sa propre initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'académie, du chef d'établissement, du maire, du préfet.

Le principe d'égalité

Le principe d'égalité devant les services publics est un principe de valeur constitutionnelle et dans le domaine scolaire il revêt différents aspects.

6. Article 4 de la loi du 31 décembre 1959

7. Articles L.131-1 et L.131-5 du code de l'éducation.

8. Loi du 11 février 2005

9. Code pénal article 227-17



© PHOVOIR / MAIF

L'égalité d'accès à l'enseignement public

Le préambule de la Constitution dispose que « la nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. » La loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation dont les principes ont été repris par le Code de l'éducation, précise que « l'éducation est la première priorité nationale (...) le service public de l'éducation (...) contribue à l'égalité des chances » et que « le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. »¹⁰ Les établissements d'enseignement « contribuent à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes. »¹¹

Ce principe d'égal accès au service public de l'éducation concerne la période couverte par l'obligation scolaire¹². En outre, le législateur précise que « tout enfant doit pouvoir être accueilli à l'âge de trois ans dans une école maternelle une classe enfantine à proximité de son domicile, si sa famille en fait la demande. »¹³

Il n'existe pas d'obligation d'accueil des enfants de deux ans, celui-ci est tout au plus prévu : une hiérarchie des priorités est ainsi établie en fonction de l'âge pour l'accueil des petits enfants lorsque les demandes excèdent les capacités d'accueil.

Une autre atténuation au principe d'égalité d'accès des jeunes enfants existe dans la mesure où une discrimination positive est prévue par le législateur pour l'accueil des enfants de deux ans. Une priorité d'accès est réservée aux enfants qui sont dans « un environnement défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne. »¹⁴

Enfin, en l'absence de places disponibles, il n'est pas obligatoire d'accueillir les élèves de plus de 16 ans. Cependant les dispositions réglementaires instaurent en faveur des élèves un droit à une nouvelle préparation à l'examen auquel ils ont échoué. Lorsqu'il s'agit d'élève de terminale, s'il n'y pas de places vacantes dans l'établissement d'origine, l'administration n'a le droit que de prononcer un changement d'établissement.

Le principe d'égalité d'accès s'impose enfin également pour les étrangers : la loi de 1882 sur l'obligation de l'instruction ne le précisait pas mais cette obligation a été imposée par la loi de J. Zay en 1936. Le refus d'inscription

10. Article L.111-1 du Code de l'éducation.

11. Article L. 121-1 du Code de l'éducation.

12. Article L. 131-1 du code de l'éducation.

13. Article L.113-1 du code de l'éducation.

14. Article L.112-1 du code de l'éducation.

d'un élève étranger dans une école constitue une discrimination réprimée par le Code pénal¹⁵. De la même façon est illégal un refus opposé par un maire de l'admission en classe maternelle fondée sur la nationalité.

L'égalité de traitement

Ce principe n'impose pas une égalité absolue entre tous les usagers mais une égalité de traitement pour toutes les personnes se trouvant dans la même situation.

Ce principe trouve principalement son application en matière de tarification des cantines et des transports scolaires. Dans ce cas, le principe d'égalité de traitement impose des limites aux différenciations de tarifs des services publics. Ainsi, si une commune peut légalement demander aux parents d'élèves provenant d'une autre commune un prix différent de celui qu'elle réclame pour les enfants situés sur son territoire pour les repas de la cantine scolaire, celui-ci ne doit pas dépasser le prix de revient du repas.

Dernière composante du principe d'égalité de tous devant le service public d'enseignement : l'utilisation de la langue française. Le Conseil Constitutionnel et le conseil d'État ont précisé que dans le service public d'éducation, seul le français peut être utilisé.

Le principe de gratuité

Il a fallu attendre les lois Ferry du 16 juin 1881 pour que l'enseignement primaire devienne gratuit, disposition qui fut étendue aux classes maternelles et enfantines par la loi du 30 octobre 1896. La gratuité ne constitue pas un principe à valeur constitutionnelle ni un principe général du droit.

Ce principe repose sur une disposition du préambule de la Constitution : « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État »¹⁶ et sur la loi qui a toujours la possibilité d'imposer cette gratuité.

Le principe de gratuité de l'enseignement public est maintenant codifié : l'article L.132-1 du code de l'éducation pour l'enseignement primaire, l'article L.132-2 du Code de l'éducation pour l'enseignement secondaire. Les familles n'ont pas à participer aux dépenses pédagogiques et la gratuité s'étend aux fournitures scolaires à usage collectif comme aux manuels scolaires.

Ces derniers sont à la charge des communes dans les écoles primaires et des départements dans les collèges depuis la loi Haby (1975). Pour financer ces achats, les conseils généraux reçoivent une dotation budgétaire de l'État. Les livres scolaires sont à la charge des familles dans les lycées à moins que la région n'ait décidé d'en assumer aussi la charge dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues pour le fonctionnement des lycées. Ainsi des politiques de gratuité ont été inaugurées dans certaines régions dès 1988 (Région centre). Après 2004, la gratuité des manuels au lycée s'est généralisée mais dans la plus grande hétérogénéité. Toutes les régions proposent aujourd'hui cette aide à la rentrée le plus souvent sous forme de versement aux familles, ou (c'est plus rare) par achat direct réalisé par la collectivité.

La photographie scolaire

La pratique de la photographie scolaire est une tradition ancienne de l'école qui répond aux désirs des familles et des élèves de conserver une trace du passé. C'est la circulaire du 5 juin 2003 qui rappelle les règles à respecter dans ce domaine. Elle est accompagnée « d'un code de bonne conduite ». En tout état de cause, c'est au directeur ou au chef d'établissement d'autoriser ou non l'intervention d'un photographe professionnel dans les lieux scolaires. Le choix du professionnel se fait en fonction des prix proposés et de la qualité des prestations. Il faut veiller avant toute prise de vue à ce que les titulaires de l'autorité parentale aient bien autorisé par écrit que leur enfant soit photographié, mais en précisant que cette autorisation n'engage pas les parents sur l'achat des photos.

Dans les écoles, seule une association peut passer commande puis revendre les tirages aux familles.

De la même manière les sorties et voyages scolaires organisés dans le temps scolaire, qui ont un caractère obligatoire et qui entrent dans les programmes, sont gratuits. Ces dispositions ne concernent que l'enseignement au sens strict. En outre, aucune contribution aux dépenses de fonctionnement de l'établissement tel que les achats de cahiers de correspondance ne peut être demandé aux familles.

15. Articles 225-1 et 225-2 du Code pénal.

16. Al. 13 du préambule de la Constitution de 1958.

En réalité, il n'est pas rare que le principe de gratuité de l'enseignement public soit mis à mal par divers frais de scolarité : cotisations diverses comme la coopérative, les associations sportives, les transports. Or, le non-respect de ce principe est bien évidemment source d'inégalités.

À lire

la gratuité de l'enseignement : passé, présent, avenir, Rapport de B. Toulemende, inspecteur général de l'Éducation nationale, 2002

La gratuité porte donc sur l'ensemble des enseignements obligatoires et optionnels dispensés dans le cadre des programmes et horaires officiels, fixés réglementairement. En revanche elle ne porte pas sur les activités hors programmes, facultatives, offertes à l'initiative de l'établissement.

Le principe de neutralité

Le principe général de neutralité du service public interdit que ce dernier soit assuré différemment en fonction des convictions politiques, philosophiques ou religieuses de son personnel et de ses usagers. L'enseignement doit être impartial. Il ne doit promouvoir aucune conception politique ou religieuse particulière.

La loi Jules Ferry du 28 mars 1882 et la loi de séparation des églises et de l'État du 9 décembre 1905 imposent la neutralité des enseignants. Toutefois ces derniers disposent traditionnellement dans leurs fonctions d'une indépendance plus grande que les autres agents publics.

Ce principe s'oppose, par exemple, à ce que des réunions politiques soient organisées dans les locaux scolaires par des groupements politiques mais il ne peut servir de fondement à l'interdiction d'un débat, tenu en dehors des heures de classe. Il peut se révéler difficile à concilier avec la liberté d'information et la liberté d'expression reconnues aux élèves des collèges et des lycées par la loi d'orientation de 1989.

La neutralité commerciale

La publicité est interdite dans l'enceinte de l'école : ni les élèves, ni les professeurs ne doivent servir directement ou indirectement à quelque publicité commerciale que ce soit. Il est tout à fait exclu de distribuer des documents commerciaux invitant les familles à recevoir à leur domicile des démarcheurs ou des produits dont la finalité est publicitaire.

En outre, les listes d'élèves, leurs adresses ou les renseignements personnels concernant leurs parents ou eux-mêmes ne doivent en aucun cas être transmis à des entreprises. Ces données nominatives sont protégées par le secret de la vie privée. Par contre, le respect de la neutralité commerciale n'empêche pas d'envisager certaines formes de partenariat avec des entreprises privées ou publiques dans la mesure où cela présente un intérêt pédagogique. Un code de bonne conduite rappelle les règles qui régissent les relations entre les entreprises et l'Éducation nationale.

Des précautions doivent être prises : tout partenariat avec une entreprise doit être établi par une convention qui précise la nature, la durée, les obligations de cocontractants et les modalités de résiliation.

Des concours peuvent être organisés par des entreprises et proposés aux élèves. Dans cette hypothèse, la participation d'une école ne peut être envisagée que si plusieurs conditions sont remplies : entreprise identifiée, objet social, intérêt pédagogique du concours, activités du concours correspondant aux programmes et aux activités en cours, prix et récompenses adaptés à l'âge et aux intérêts des élèves.

Ce principe implique également la neutralité des manuels scolaires. Il est à ce sujet important de noter que les dispositions de la circulaire du ministre de l'Éducation qui prévoit l'organisation de séquences d'éducation à la sexualité dans un but global d'éducation à la santé et aux fins notamment de prévenir les risques de maladies sexuellement transmissibles, ne sont pas contraires au principe de neutralité, ni par ailleurs au principe de laïcité. Ces informations n'ont pas pour objet de porter atteinte aux convictions religieuses et philosophiques des élèves, de leurs parents ou de leurs enseignants.

Le principe de laïcité

La laïcité de l'enseignement public affirmée par le préambule de la Constitution et par la Constitution elle-même, est une norme à valeur constitutionnelle. Elle a récemment fait l'objet d'une codification¹⁷.

Si la neutralité des enseignants et des programmes doit être exigée, la liberté de croyance des élèves implique qu'ils aient le droit d'exprimer leur croyance. La laïcité, composante de la neutralité du service public constitue un des principes fondateurs de la République mais la proclamation de ce principe n'a pas empêché les chefs d'établissements scolaires d'être confrontés à une montée des revendications communautaires ou religieuses dans les années 1985-1990 (port du voile, pratique du ramadan, contestation de certains enseignements.). En 1989, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur deux questions ayant trait au port par les élèves dans les locaux scolaires de signes d'appartenance religieuse et aux dispenses d'assiduité pour des motifs de religion. La solution rendue en 1989 s'est limitée à sanctionner les interdictions générales et absolues édictées par les autorités administratives dans les règlements intérieurs d'établissements¹⁸.

Mais le juge administratif a posé des limites : lorsque ces signes étaient « ostentatoires » ou lorsqu'ils créaient des « troubles à l'ordre public » leur interdiction était jugée légale. Ainsi les sanctions frappant les élèves contrevenant au règlement devaient être justifiées : prosélytisme, perturbations des enseignements...

Pour ce qui concerne les dispenses d'assiduité aux cours, demandées pour des motifs religieux, le Conseil d'État a finalement reconnu aux élèves le droit de bénéficier individuellement d'une autorisation d'absence à condition que cette dernière soit compatible avec l'organisation des études et le respect de l'ordre public dans l'établissement.

Le débat s'est ensuite encore renforcé : de nombreux incidents sont apparus témoignant d'un prosélytisme croissant dans un contexte modifié par la montée des revendications identitaires et la médiatisation accentuée des conflits.

En 2003, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information sur la question des signes religieux à l'école qui s'est prononcée pour « l'interdiction de tout signe religieux ou politique dès lors qu'il était visible. » Parallèlement une commission présidée par B. Stasi avait la mission de réfléchir sur les difficultés d'application des textes en vigueur à propos du port du voile.

Après plusieurs mois de débats « la loi sur le voile » du 15 mars 2004 a été adoptée.

La loi du 15 mars 2004. Un premier bilan de l'application de la loi sur la laïcité du 15 mars 2004. (extrait).

Au cours de l'année scolaire 2004-2005, première année d'application de la loi, 639 ports de signes religieux ostensibles sont dénombrés (sur 10 millions d'élèves), contre 1 465 l'année précédente : 626 voiles islamiques, 11 turbans sikhs, 2 grandes croix, et aucune kippa ; parmi ceux-ci, 15 dans l'enseignement primaire, 337 en collège, 287 en lycée.

L'ensemble de ces ports de signes religieux n'a pas été source de conflits : dans la majorité des cas les élèves se sont pliés à l'application de la loi, à l'issue d'une phase de dialogue compte tenu du contexte politique et international de l'automne 2004. (...). Les contentieux portés devant la juridiction administrative sont peu nombreux. Même si subsistent quelques zones d'ombre, l'ensemble des décisions dissipe la plupart des interrogations que suscitait l'application de cette loi.^a

a. Le système éducatif en France, Les notices, La documentation française, p 17 2006.

Désormais « dans les écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou de tenue par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit. »

La circulaire d'application précise que « les signes et tenues qui sont interdits sont ceux dont le port conduit à se faire immédiatement reconnaître par son appartenance religieuse », en citant le voile islamique, la kippa, ou une « croix de dimension manifestement excessive. »

Dès lors l'interdiction légale¹⁹ peut être opposée à un lycéen de confession sikh refusant d'enlever le sous-turban propre à cette religion, celui-ci « adoptait une tenue le faisant reconnaître immédiatement comme appartenant à la religion sikh et cela sans que l'administration ait à s'interroger sur la volonté de l'intéressé d'adopter une attitude de revendication de sa croyance ou prosélytisme, ni à établir que l'attitude du requérant était de nature à troubler l'ordre public. »²⁰

17. Article L.141-1 du code de l'éducation.

18. CE, avis du 27 novembre 1989, position suivie par les circulaires du 12 décembre 1989 puis par celle du 20 septembre 1994 adressée aux chefs d'établissements.

19. Article L.141-5-1 du code de l'éducation.

20. Tribunal administratif de Melun, 19 avril 2005.

Le respect du principe de laïcité par les agents du service public

Dans ce domaine il existe un large consensus pour considérer que les agents publics et par conséquent, les enseignants sont tenus à un devoir de stricte neutralité. Les choses sont très clairement établies : « le fait pour un agent du service public d'enseignement public de manifester dans l'exercice de ses fonctions, ses croyances religieuses, notamment en portant un signe destiné à marquer son appartenance à une religion, constitue un manquement à ses obligations. »²¹

Le principe de continuité

Reposant sur la nécessité pour l'État de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption autre que celles prévues par la réglementation en vigueur, ce principe a été érigé en principe à valeur constitutionnelle. L'application de ce principe de continuité trouve son application tant au niveau du service des enseignants qu'au niveau des enseignements.

Le fait de grève

Jusqu'en 1946, ce principe a constitué un obstacle absolu à la reconnaissance du droit de grève dans les services publics. Pour le droit du travail comme pour celui de la fonction publique, la grève constitue une interruption collective et concertée du travail en vue d'appuyer une revendication professionnelle. Cet exercice du droit de grève a pour conséquence la perte du droit aux rémunérations afférentes à la période d'arrêt de travail en application de la règle du service fait. Des retenues sur traitement sont donc opérées sur la base de l'ensemble de la rémunération mensuelle en raison du nombre de journées de grève.

En dehors de ces cas de grèves, le fait pour un enseignant de ne pas accomplir l'intégralité de son service ainsi que les obligations complémentaires qui s'y rattachent est constitutif d'un manquement à l'exigence du service fait et justifie une réduction de son traitement.

Exemples

- La réduction de l'indemnité de professeur principal en raison de l'absence de transmission au proviseur des bulletins scolaires des élèves alors que ces documents constituent l'une des missions des équipes pédagogiques,
- une retenue de huit jours sur salaire a été opérée sur le traitement d'un professeur qui ne s'était pas rendu à la convocation du chef d'établissement à la réunion de pré-rentrée au cours de laquelle lui était communiqué son emploi du temps ; il a été considéré comme n'ayant assuré aucun service jusqu'à la reprise des cours de l'année scolaire.

La continuité des enseignements

Il est indéniable que les établissements scolaires sont confrontés à de grandes difficultés pour le remplacement des professeurs absents. Une étude de la direction de l'évaluation et de la prospective montre que le volume de cours non assurés en collège et en lycée a augmenté significativement ces dernières années.

L'enseignement constitue pourtant un droit pour les élèves et la mission d'intérêt général d'enseignement impose à l'État une obligation légale d'assurer l'enseignement de toutes les matières. Si jusqu'à présent peu de recours avaient été déposés contre le ministère, il semble aujourd'hui que la tendance s'inverse.

Conclusion

La gratuité, la laïcité, la liberté de l'enseignement sont des principes qui ont longtemps été un combat et un idéal dans la construction de l'école de la République.

Ces symboles sont forts et suscitent les passions. Ils ont permis au système éducatif de devenir un véritable service public de l'Éducation.

Dossier réalisé par Frédérique Thomas-Bion, professeur agrégée, docteur en STAPS, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand II.

21. Conseil d'Etat, 3 mai 2000.