

La nouvelle Loi-Cadre de l'Enseignement National Congolais : *quelles attentes ?*

Introduction

1. Brève historique

Pierre AKELE Adau
Professeur Ordinaire
et Doyen honoraire de
la Faculté de Droit de
l'Université de Kinshasa.
pierakele@yahoo.fr

Adoptée le 2 février 2014 par le Parlement et promulguée 9 jours après par le Président de la République, le 11 février 2014, la nouvelle loi-cadre de l'enseignement national est désormais entrée en vigueur. Ainsi, à partir de la date de sa promulgation, le gouvernement est tenu, dans un délai de 12 mois, conformément à l'article 238 de cette loi, de prendre tous les règlements d'administration nécessaires à son application et à sa mise en œuvre. J'en ai répertorié au moins 57. Mais, à l'évidence, comme le laisse entrevoir l'article 240, d'autres lois et règlements particuliers indispensables, non prévus par la loi-cadre ⁽¹⁾, devront être initiés et votés. Dans le même temps, le gouvernement veillera à ce que tout établissement scolaire public ou privé déjà existant se conforme à la nouvelle loi-cadre et à ses mesures réglementaires d'application ⁽²⁾.

(1) Par exemple, la loi portant statut particulier du personnel de l'enseignement national, dont l'avant-projet est déjà élaboré par le ministère de l'Enseignement Supérieur, Universitaire et de la Recherche Scientifique.

(2) Articles 238 et 239 de la loi-cadre.

La loi-cadre du 11 février 2014 abroge naturellement toutes les dispositions antérieures contraires. Ceci oblige les gestionnaires de l'enseignement national, à tous les niveaux, chaque fois qu'ils auront à faire application des dispositions législatives ordinaires ou réglementaires existantes, de vérifier leur conformité à la nouvelle loi-cadre. Seuls les textes conformes à cette dernière peuvent continuer à être appliqués. L'exercice n'est pas des plus aisés. Il suppose la connaissance de la lettre et de l'esprit de la loi-cadre. Il implique aussi, dans le contexte d'une transition de 12 mois, un questionnement permanent, dans la gestion quotidienne des activités scolaires, académiques, administratives ou financières des établissements d'enseignement, sur la meilleure conduite à tenir en cas d'absence de réglementation. Cette conduite ainsi que toute initiative à prendre dans ces conditions devraient, au minimum, faute de légalité formelle, s'appuyer sur une légitimité fondée sur l'esprit, les orientations et principes fondamentaux de la loi-cadre.

Note de la Rédaction. *Nous publions, ici, la première partie de la communication du Professeur Akele sur La nouvelle Loi-Cadre de l'Enseignement National en R.D.C. La seconde partie (sur l'administration et le fonctionnement de l'Enseignement National) paraîtra dans l'une de nos prochaines livraisons.*

Naturellement, la loi-cadre du 11 février 2014 abroge celle du 22 septembre 1986 qui l'a précédée et qui, n'ayant en réalité connu aucun début d'exécution tout au long de ses 28 ans d'exercice, est quasiment considérée comme une mort-née, puisque devenue caduque du fait qu'aucun arrêté de mise en œuvre ou d'application n'a été pris dans le délai de 12 mois imparti. Elle n'avait plus que valeur historique. Cette expérience malheureuse doit certainement nous inciter à nous approprier dès maintenant la nouvelle loi-cadre et nous engager à préparer ses règlements d'application ainsi que, éventuellement, des lois et autres règlements particuliers susceptibles de contribuer utilement à la meilleure formulation normative du nouveau système éducatif congolais.

En 2008, j'ai eu le privilège de participer, sous l'autorité du Ministre de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel, Monsieur Maker Mwangu Famba, et sous la direction du Père Ekwa dans le cadre de la Commission Indépendante chargée de l'élaboration de la stratégie de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel, C.I.S.E, à l'élaboration d'un projet de loi-cadre de l'enseignement national qui n'est cependant pas allé au bout du processus de production législative. De sorte que, le système éducatif actuel fonctionne largement sur le mode réglementaire et conventionnel avec une faible rationalité de l'ensemble du dispositif.

L'expérience a, malgré tout, fait ses preuves ; elle n'est cependant pas sans reproches. Par exemple, elle a entretenu une dangereuse confusion sur la question de savoir si les écoles conventionnées sont des établissements publics, donc appartenant à l'Etat, ou non. Le régime de responsabilité brille par son opacité. Parfois, il devient difficile de distinguer une école publique d'une école privée. De même que la transformation de certains instituts supérieurs en universités amoindrit la visibilité et la rationalité des structures d'enseignement au niveau supérieur et universitaire. Le programme national est suivi avec peu de rigueur et beaucoup de liberté, instituant ainsi de profonds écarts de niveaux dans la même cohorte d'élèves ou d'étudiants à travers le pays. Les conditions d'évaluation ne sont plus tout à fait fiables. Par-dessus tout, il n'existe aucune planification stratégique de l'enseignement national, définie en fonction des besoins réels de la société, au regard, notamment, de l'évolution socio-économique, culturelle et politique du pays, de l'Afrique et du Monde. La dynamique de l'informel a envahi tout le système au point de le précariser dangereusement. L'état des lieux du secteur de l'enseignement supérieur et universitaire est à cet égard fort illustratif de cette précarité : « prolifération incontrôlée et dédoublement des établissements et des filières de formation ⁽³⁾ ; distribution

(3) Ce qu'un expert a qualifié de « crime contre le pays et sa jeunesse », in *Rapport de l'atelier 2 : « Carte universitaire », Forum sur le redressement du sous-secteur de l'enseignement supérieur et universitaire*, Seli Safari Zongo, Bas-Congo, 11-16 février 2014. On compte en février 2014, pour l'ensemble du territoire national, 1024 établissements d'enseignement supérieur (EES), soit 472 établissements publics (46%) et 552 établissements privés (54%); ce qui « fait de la RDC le 4^{ème} pays au monde en termes du nombre des l'EES, après la Chine, l'Inde et les USA ! ». Cette situation « nous interpelle sur notre entendement de l'« université ».

géographique inégale des établissements à travers le territoire national ; contrastes saisissants entre le nombre d'établissements et la disponibilité des ressources qui font la valeur et la qualité d'un établissement d'enseignement ; faible disponibilité des ressources humaines qualifiées ⁽⁴⁾ ; la majeure partie des établissements d'enseignement supérieur fonctionnent sans infrastructures propres, sans équipements didactiques appropriés et avec uniquement le personnel scientifique et même parfois avec un personnel enseignant sans qualification ; le ministère de tutelle octroie facilement les autorisations de création, d'agrément et de prise en charge des nouveaux EES, sans tenir compte des critères de viabilité qu'il a lui-même fixés ⁽⁵⁾ » ; etc.

2. Le challenge de la nouvelle loi-cadre

L'informel qui a ainsi pris d'assaut le système de l'enseignement national a, certes, eu le mérite de revaloriser les initiatives citoyennes de la base dans un apprentissage de la liberté et de la responsabilité absolument remarquable, développant un partenariat éducatif utile, créatif et actif, mais insuffisamment mis en valeur. Ainsi, il a renforcé l'analphabétisme, l'ignorance et les disparités des niveaux de formation ; fragilisé la compétitivité de nos « produits » éducatifs dans un monde devenu culturellement, linguistiquement et technologiquement plural ; favorisé, en dehors de toute idée d'aménagement du territoire et d'aménagement scolaire, l'ouverture anarchique d'établissements publics ou privés d'enseignement, bénéficiant souvent largement de subventions de l'Etat, mais de viabilité et de rendement précaires, échappant parfois à tout contrôle. Le système s'est avéré incapable de valoriser la culture et le savoir traditionnels, l'expertise professionnelle, et de s'intégrer dans une vision planifiée de l'enseignement et tournée vers les besoins et les projections du développement. Il a essaimé dans le désordre total et sur la base de critères souvent extra-académiques et de calculs politiques, voire, électoralistes. L'inadéquation entre les formations offertes et les besoins socio-économiques du milieu de travail et des entreprises fait que le système produit chaque année un nombre impressionnant de diplômés voués au chômage. En définitive, la pression de la dynamique de l'informel a eu pour conséquence que, dans l'ensemble, le système de l'enseignement national s'est autopiloté plutôt qu'il n'a été véritablement piloté, se soumettant de la sorte à de nombreuses influences aberrantes.

Dès lors, la réforme en profondeur du système actuel s'impose ici pour mieux capitaliser les acquis positifs de l'histoire ancienne et récente de notre enseignement : en corriger le côté négatif ; inscrire notre système dans un créneau porteur

⁽⁴⁾ Les statistiques de la Direction des services académiques du ministère de l'ESU indiquent que « 472 EES publics (46%) sont desservis par 2287 professeurs (soit 97,7% de l'ensemble des professeurs de la RDC), ce qui représente un ratio de 4,8 professeurs par EES public. Seule la ville de Kinshasa présente une moyenne de 40,9 professeurs par EES public contre 7,6 pour le Katanga, 5,5 pour le Sud-Kivu et 4,3 pour la Province Orientale. Les autres provinces atteignent difficilement le ratio d'un professeur par EES public », in *Rapport Atelier 2*, cit. *supra*.

⁽⁵⁾ « Selon les résultats de l'enquête de viabilité réalisée en 2010 (cf. Plan stratégique de l'ESU 2011/2012 – 2015/2016, pp. 17-18), il se dégage que sur 508 filières médicales organisées dans 235 établissements audités, 52% des filières ont été classées non-viables et fermées ; 32% intermédiaires et 16% seulement viables. Quant aux 634 EES organisant d'autres filières, les résultats de l'enquête renseignent que 25% des établissements sont viables, 41% intermédiaires et 34% non-viables ».

favorable au développement ; affirmer notre identité nationale et notre place dans le concert des nations culturellement, scientifiquement et technologiquement épanouies ; en définitive, inscrire véritablement l'enseignement national dans les composantes régaliennes de la puissance de l'Etat congolais, c'est-à-dire, « maîtriser et contrôler la science et la technologie en tant qu'elles sont facteurs essentiels de la puissance économique de la RDC » ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Articles 27 et 28 de la loi-cadre.

⁽⁷⁾ Article 22 de la loi-cadre.

⁽⁸⁾ Article 25 de la loi-cadre.

⁽⁹⁾ Article 154 de la loi-cadre.

La loi-cadre décline l'enseignement comme facteur de puissance et de souveraineté ⁽⁷⁾ de l'Etat sous des angles multiples qui se résument dans la nécessité d'assurer à tous « une culture et un niveau intellectuel compatibles avec les besoins de la société [de son développement durable] et l'évolution du monde moderne » ⁽⁸⁾ dans un esprit de liberté, de non-discrimination, de responsabilité, de partenariat, et dans « la préservation de l'identité culturelle nationale » ⁽⁹⁾.

Là est le challenge grandiose de la nouvelle loi-cadre dont il importe de découvrir l'économie générale en commençant par l'analyse de sa structure.

3. La structure générale de la loi-cadre

Une première chose à analyser avant toute autre considération : la structure de cette loi qui s'égrené en 242 articles répartis en six titres traitant respectivement « des dispositions générales » ; « de la création et de l'agrément des établissements d'enseignement national » ; « de l'organisation et du fonctionnement de l'enseignement national » ; « de la recherche dans les établissements de l'enseignement supérieur et universitaire » ; « du régime disciplinaire » ; et enfin, « des dispositions spéciales, transitoires, abrogatoires et finales ». Cependant, pour le besoin du présent article, on pourrait réorganiser cette structure en deux grands ensembles.

a) Le cœur de la structure du système de l'Enseignement National

Le premier ensemble est dans le cœur du système et règle trois questions essentielles : la création et l'agrément des établissements d'enseignement national (titre II) ; l'organisation et le fonctionnement de l'enseignement national (titre III) ; la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur et universitaire (titre IV).

La place de la recherche scientifique. On peut d'ores et déjà noter et regretter que ce dernier titre soit, en volume, le moins important de la loi-cadre. Il tient à peine en une page et comporte 4 petits articles ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Articles 218, 219, 220 et 221 de la loi-cadre du 11 février 2014.

Pourtant, le législateur reconnaît que la recherche scientifique est le « moteur du développement et de la transformation de la société », la garantie d'un enseignement supérieur et universitaire de haute qualité, une opportunité pour l'autofinancement ⁽¹¹⁾ de notre système éducatif ; il s'engage à la pourvoir de ressources conséquentes.

Soulignant le caractère libre de la recherche, sous réserve du respect de la loi, de l'ordre public et de bonnes mœurs, le législateur laisse, en fait délibéré, à l'autorité réglementaire, une très large compétence de production des normes relatives à l'organisation et à la gestion de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur et universitaire ⁽¹²⁾. Il y a ici aussi place pour d'autres interventions législatives particulières, selon la lettre et l'esprit de l'article 240 de ladite loi-cadre, aux termes desquelles « toutes les dispositions non prévues par la présente loi sont réglées par des lois et règlements particuliers ». C'est donc à ce niveau qu'il faudra agir pour un encadrement efficient de nos capacités de recherche et du génie de nos populations.

Lorsque je considère l'ingéniosité de ces compatriotes mécaniciens, ajusteurs, électriciens, tourneurs, « quados », etc. qui excellent dans l'adaptation des pièces de rechange de toutes sortes ; dans le rafistolage de machines, moteurs, radios, télévisions, véhicules et autres outils mécaniques, électriques, voire, électroniques ; dans la création et l'invention d'appareils d'utilité courante (antenne de télévision, réchaud à piles, unité de soudure, compresseur d'air, robot pour la régulation de la circulation, et j'en passe ...), je me dis qu'il y a là des espaces et des opportunités de partenariat réciproquement avantageux pour nos chercheurs universitaires et ces hommes de terrain formant des PME (petites et moyennes entreprises) et PMI (petites et moyennes industries). Dans ces domaines, comme dans d'autres tels que les activités agricoles des « mamans maraîchères » et des éleveurs de bétails ; le cambisme de rue, et les activités commerciales de marchandises dans nos marchés qui sont devenus aussi des places financières informelles ; de la construction de bâtiments, de la pharmacologie traditionnelle, etc., il y a des possibilités d'amélioration des performances grâce à l'appui d'une recherche appliquée en immersion dans nos réalités locales. L'espace normatif libre aménagé par la loi-cadre pour l'organisation et le fonctionnement de la recherche pourrait être avantageusement implémenté de façon à répertorier et prendre en charge ces aspects particuliers du génie inventif de nos populations sans

⁽¹¹⁾ Article 28 de la loi-cadre : « Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues par la présente loi, les écoles secondaires techniques et professionnelles, les instituts supérieurs, les écoles supérieures et les universités peuvent assurer par voie de convention, des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités académiques ou scolaires en vue de leur autofinancement ».

⁽¹²⁾ Article 221.

oublier les registres plus classiques des activités de la recherche scientifique, notamment, la recherche théorique et la recherche fondamentale.

b) Le noyau central de la structure de la loi-cadre

Le noyau central de la structure de la loi-cadre est appuyé - et c'est le deuxième grand ensemble - en amont par le titre 1^{er} sur les dispositions générales déterminant *l'objet, la finalité, le champ d'application, les concepts de base et les options fondamentales* de la loi. En aval, par le titre V sur le *régime disciplinaire*, lequel va bien au-delà de la simple procédure administrative et organise un véritable droit pénal réprimant diverses atteintes en matière d'enseignement : *droit pénal de l'enseignement national* ou droit pénal de l'aménagement scolaire et académique. En particulier : toutes formes de fraude scolaire ou académique, d'exploitation et de détournement des élèves ou étudiants, de leur recrutement dans les forces armées, la police nationale ou tout autre groupe insurrectionnel ; des actes attentatoires à la dignité et à la liberté de l'enseignement ou à l'obligation scolaire ⁽¹³⁾ ; l'enseignement dans un établissement ne remplissant pas les conditions de viabilité ; l'ouverture d'une nouvelle classe, une nouvelle section, une nouvelle faculté ou option sans l'autorisation préalable du Ministre ou du Gouverneur de province selon le cas ; les menaces, pressions, voies de fait et violences à l'endroit du personnel de l'enseignement national ; les attentats à la pudeur, aux bonnes mœurs, le harcèlement sexuel, le viol commis sur l'élève, l'étudiant, l'étudiante... Les peines varient entre trois mois et un an d'emprisonnement, et l'amende entre 50.000 à 200.000 francs congolais, sans préjudice de peines plus sévères prévues par le Code pénal.

(13) Article 198 de la loi de protection de l'enfant.

Ceci étant dit, je propose que nous portions notre attention sur les trois matières suivantes de la loi-cadre :

- les orientations fondamentales de la loi-cadre ;
- la création et l'agrément des établissements de l'enseignement national ;
- l'organisation et le fonctionnement des établissements de l'enseignement national.

I. Les orientations fondamentales de la loi-cadre

Les orientations fondamentales de la loi-cadre résultent de la Constitution du 28 février 2006. La loi-cadre leur donne des contours et un contenu précis.

Section 1 : La vision du constituant pour l'enseignement national

La Constitution du 28 février 2006 consacre plusieurs dispositions au domaine et à la matière qui concernent notre sujet. Il s'agit des articles 12, 14, 37, 43, 44, 46, 123, 202, 203 et 204.

Tableau n° 1 : Dispositions constitutionnelles relatives à l'enseignement national

Article	Principe	Matière
12-13-14	Non discrimination et égalité des droits, notamment, en matière d'éducation	Egalité de tous les Congolais devant la loi et leur droit à une égale protection des lois. Aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation ni en aucune autre matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique. Elimination de toute forme de discrimination à l'égard de la femme ; protection et promotion de ses droits, singulièrement en matière d'éducation. La parité homme-femme dans les institutions de l'enseignement national.
37	Liberté associative Partenariat associatif avec les pouvoirs publics	La loi garantit la liberté d'association. Les pouvoirs publics collaborent avec les associations qui contribuent au développement social, économique, intellectuel, moral et spirituel des populations et à l'éducation des citoyennes et des citoyens. Cette collaboration peut revêtir la forme d'une subvention.
40alinéa3	L'éducation est un devoir naturel des parents	La Constitution repositionne les parents au centre du système éducatif en considérant l'éducation donnée aux enfants comme un droit naturel qui leur est reconnu et un devoir qu'ils exercent avec l'aide et sous la surveillance de l'Etat.
42	Protection de la jeunesse	Protection de la jeunesse contre toute atteinte à son éducation et à son développement intégral.
43-44-45	Droit à l'éducation et à l'enseignement libre, sous la garantie de la surveillance des pouvoirs publics	Le droit pour toute personne à l'éducation scolaire auquel pourvoit l'enseignement national à travers ses établissements publics et ses établissements privés agréés. L'obligation de l'enseignement primaire pour tout Congolais et sa gratuité dans les établissements publics. L'éradication de l'analphabétisme comme un devoir national pour la réalisation duquel elle engage le Gouvernement à élaborer un programme spécifique. La liberté d'enseignement, entendue à la fois comme liberté pour toute personne d'accéder aux établissements d'enseignement national, sans discrimination de lieu d'origine, de race, de religion, de sexe, d'opinions politiques ou philosophiques, de son état physique, mental ou sensoriel, selon ses capacités ; comme liberté pour toute personne physique ou morale de créer un établissement scolaire ; et comme droit pour les parents de choisir le mode d'éducation à donner à leurs enfants, notamment, l'éducation religieuse conforme à leurs convictions, que les établissements d'enseignement national peuvent assurer.

45-46	Objectif général et spécifique de l'enseignement national	La Constitution assigne à l'enseignement national, outre l'objectif général de <i>combattre l'ignorance sous toutes ses formes, de promouvoir la culture, la création intellectuelle et artistique, scientifique et technologique, et d'assurer la construction de la personnalité de l'individu, son épanouissement et le développement de la société, celui spécifique de promouvoir le respect des droits humains, des libertés fondamentales et des devoirs du Citoyen</i> qu'elle énonce, d'assurer la diffusion des règles constitutionnelles qu'elle établit, celles de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, ainsi que de toutes les Conventions régionales et internationales relatives aux droits de l'homme et au droit international humanitaire ratifiées par la République.
		Elle précise que cet objectif spécifique intégrant les droits de la personne humaine dans l'enseignement, vaut également pour tous les programmes de formation des forces armées, de la police nationale et des services de sécurité.
123 point 5	Domaine de la loi	Détermination des principes fondamentaux concernant l'enseignement, la recherche scientifique et technologique, la culture et les arts, les sports et les loisirs.
202 points 22, 23, 30, 33	Matières relevant de la compétence exclusive du pouvoir central	Les universités et autres établissements d'enseignement scientifique, technique ou professionnel supérieur créés ou subventionnés par le gouvernement central ou les gouvernements provinciaux et qu'une loi nationale a déclarés d'intérêt national. L'établissement des normes d'enseignement applicables dans tous les territoires de la République. La nomination et l'affectation des inspecteurs provinciaux de l'enseignement primaire, secondaire, professionnel et spécial. La recherche scientifique et technologique.
203 points 6, 9, 20	Matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces	La vie culturelle et sportive. La recherche scientifique et technologique ainsi que les bourses d'études, de perfectionnement et d'encouragement à la recherche. La création des établissements primaires, secondaires, supérieurs et universitaires.
204 points 10, 13, 25, 29	Matières relevant de la compétence exclusive des provinces	L'organisation et le fonctionnement des services publics, établissements et entreprises publics provinciaux dans le respect de la législation nationale. L'enseignement maternel, primaire, secondaire, professionnel et spécial ainsi que l'alphabétisation des citoyens, conformément aux normes établies par le pouvoir central. L'inspection des activités culturelles et sportives provinciales. La planification provinciale.

Telles sont les orientations fondamentales du Constituant congolais en matière d'éducation et d'enseignement national ; orientations dont la loi-cadre a précisément pour objet de fixer les modalités générales d'application.

Section 2 : Déclinaison par la loi-cadre des orientations fondamentales de l'enseignement national

La loi-cadre a, en effet, pour fonction de définir les grands principes ou orientations d'une matière ou d'une réforme, voire, de formuler et de fixer pour cette matière ou cette réforme une politique globale dont la réalisation dans les détails est confiée

au pouvoir réglementaire. Autrement dit, ses dispositions ont vocation à servir de cadre à des textes d'application nettement plus détaillés par des lois ordinaires ou des règlements d'administration particuliers. C'est ainsi que, aux termes de son article 1^{er}, la loi-cadre sous-examen «*fixe les principes fondamentaux relatifs à l'enseignement national, conformément ... [à] la Constitution*». Elle procède à cet exercice, dans un premier temps, en se profilant ou s'inscrivant dans le champ fixé par la Constitution ; puis en le prolongeant pour mieux clarifier les principes et orientations que ce champ définit. Ensuite, elle se livre à l'esquisse ou à la projection organique et fonctionnelle de ces principes et orientations.

Le besoin de clarification des principes fondamentaux de l'enseignement national est satisfait à travers :

- l'indication de la finalité de la loi-cadre et de son champ d'application ;
- la définition des concepts de base du dispositif général de l'enseignement national ;
- le passage en revue des options fondamentales de l'enseignement national.

§.1. La finalité de la loi-cadre considérée est double :

- créer les conditions nécessaires à ***l'accès à l'éducation scolaire par tous et pour tous*** ; à la formation des élites pour un développement harmonieux et durable ; et enfin, à l'éradication de l'analphabétisme (article 2) ;
- affirmer la ***liberté*** en matière d'enseignement et, cela va de soi, en fixer les limites d'exercice : liberté de créer, d'organiser et de fréquenter un établissement d'enseignement national ; liberté des parents de placer leur enfant dans un établissement scolaire public ou privé d'enseignement national ou consulaire ; liberté des parents de choisir pour leur enfant mineur le type d'éducation correspondant à leurs convictions religieuses et/ou philosophiques ; liberté de diffuser, en toute conscience et en toute responsabilité, des savoirs et des connaissances culturelles, scientifiques ou techniques éprouvées (article 3) ; liberté d'expression des étudiants dans les enceintes et locaux des établissements de l'enseignement supérieur et universitaire (dans la mesure où l'exercice de cette liberté ne nuit pas au fonctionnement normal de ces établissements, à la vie communautaire estudiantine, ainsi qu'aux activités du personnel enseignant, administratif, technique et ouvrier) ⁽¹⁴⁾.

C'est en vue de cette double finalité, qui traduit par ailleurs l'idéal républicain et démocratique de liberté, égalité et dignité de la personne humaine consacré par la Constitution ⁽¹⁵⁾, que l'ensei-

⁽¹⁴⁾ Article 204 de la loi-cadre.

⁽¹⁵⁾ Articles 11 à 14, 42 à 46 de la Constitution

gnement national est organisé, à travers des structures classiques, spéciales ou non formelles, pour assurer l'éducation scolaire intégrale et permanente des femmes et des hommes ; leur conférer des compétences, des valeurs humaines, morales, civiques et culturelles susceptibles de garantir leur épanouissement personnel, de les faire participer à la construction d'une « nouvelle société congolaise, démocratique, solidaire, prospère, éprise de paix et de justice »⁽¹⁶⁾. Bref, de les rendre utiles à eux-mêmes et de réaliser au mieux leur réinsertion dans la société⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Article 4 de la loi-cadre.

⁽¹⁷⁾ Articles 4 et 5.

Partant de là, la loi-cadre s'applique uniquement aux établissements d'enseignement publics et aux établissements d'enseignement privés agréés (article 6).

§.2. Les concepts de base

La légistique moderne recommande d'intégrer dans les textes de loi à caractère technique un court lexique des concepts de base de la matière en vue d'en faciliter l'interprétation et la compréhension. La loi-cadre sous-examen se plie à cette exigence et définit 22 concepts, à savoir : assurance-qualité, centre de recherche, convention scolaire, déperdition scolaire, éducation classique, éducation de base, éducation non formelle, éducation pour tous, éducation scolaire, enseignement à distance, enseignement national, enseignement ouvert, enseignement professionnel, enseignement spécial, établissement public, établissement scolaire, établissement d'enseignement maternel, gratuité, habilitation conventionnelle, orientation scolaire et professionnelle, obligation scolaire, partenariat éducatif.

§.3. Les options fondamentales

Les options fondamentales de l'enseignement national sont des choix de politique générale de l'enseignement national arrêtés par le gouvernement, éventuellement après consultation des différents partenaires de l'éducation. Elles peuvent être classifiées en quatre catégories identifiant :

- des principes de finalité qui confèrent à l'éducation et à l'enseignement national des objectifs précis ;
- des principes axiologiques qui donnent valeur et sens au contenu de l'enseignement ;
- des principes d'organisation qui éclairent la structuration de l'enseignement national ;
- des principes de gestion axés sur le partenariat éducatif, l'un des acquis essentiels de la dynamique informelle et du sursaut citoyen apparus depuis la fin des années 1980 à la suite de l'effondrement de l'Etat comme pouvoir organisateur de l'enseignement national.

a) Principes de finalité

Partant de l'idée de « *la maîtrise et du contrôle de la science et de la technologie comme facteurs essentiels de la puissance économique de la RDC* », la loi-cadre conçoit l'enseignement national comme devant « assurer aux élèves et étudiants une formation intellectuelle leur permettant d'acquérir des connaissances et des compétences, directement ou indirectement, utiles à la vie en vue de leur insertion dans le monde en perpétuelle mutation » ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Article 27 de la loi-cadre.

D'emblée, l'accent est mis sur l'épanouissement intégral de la personne, condition d'affirmation de sa dignité, et sur « la puissance économique » de l'Etat, impliquant :

- « *l'éducation de base pour tous* » au profit de l'enfant dès le niveau primaire jusqu'au secondaire général, soit 8 ans de formation pour donner à tous les citoyens et à toute personne « un socle commun des connaissances » ;
- « *l'éducation non formelle et pour adultes* » dont l'objectif est de permettre aux enfants non scolarisés ou déscolarisés en âge de scolarité de réintégrer l'enseignement classique ; permettre aux jeunes et aux adultes analphabètes de posséder des connaissances de base en lecture, écriture, calcul et environnement ; les récupérer et leur assurer la formation professionnelle de qualité selon les besoins d'apprentissage exprimés ; et garantir aux adultes une éducation permanente. Ceci engage naturellement l'Etat dans « *la lutte contre la déperdition et l'inadaptation scolaires* » et « *la lutte contre les discriminations et les inégalités en matière d'éducation scolaire* » ouvrant ainsi l'accès à l'éducation aux groupes vulnérables et défavorisés de l'enseignement national, en l'occurrence, les filles et les femmes, les orphelins, les personnes déplacées, les pygmées, les enfants dont l'âge est supérieur à la norme fixée par la réglementation scolaire, les indigents et les personnes vivant avec handicap » ;
- « *l'éducation permanente, la formation et le recyclage des formateurs* » assurés tout au long de la vie à tout citoyen, de tout âge, afin de l'aider à entretenir, renouveler et perfectionner ses connaissances, habiletés et compétences par rapport aux mutations sociales et aux exigences professionnelles nouvelles ;
- « *la formation au développement durable* » qui, au-delà de « *l'éducation environnementale* » ou écologique et de « *la formation aux changements climatiques* », vise une « formation orientée vers une culture et un niveau intellectuel compatibles avec les besoins de la société », « l'évolution du monde moderne » et « les besoins de l'économie nationale en techniciens, artistes et ouvriers hautement qualifiés » ;

- enfin, la formation à « *la lutte contre les maladies endémiques et épidémiques* », notamment, le *VIH/SIDA*, le *paludisme* et la *tuberculose* en tant qu'elles sont facteurs de déperdition scolaire, déperdition du temps de travail et d'emploi, et en tant qu'elles ont un effet négatif sur le plein rendement des ressources humaines et le développement ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ Articles 10, 11, 18, 19, 25, 26, 27, 32, 33, 35 de la loi-cadre.

b) Principes axiologiques ou l'éducation aux valeurs

L'enseignement national, dit l'article 14 de la loi-cadre, intègre « *l'éducation aux valeurs humaines* », « notamment, les valeurs morales, spirituelles, éthiques, culturelles et civiques ». Cette intégration implique, poursuit-il, la réhabilitation à chaque niveau de formation des valeurs, à savoir :

- « *la revalorisation de la fonction enseignante ainsi que le renforcement de la dimension morale et civique dans la formation des formateurs qui [doivent] être des modèles pour les apprenants et la société en général* » ; revalorisation qui appelle de la part des enseignants un regard responsable sur leur métier et son impact sur la jeunesse et la société ; engage l'Etat à doter la corporation d'un statut particulier et à le respecter ⁽²⁰⁾ ;
- *l'insertion de l'homme à former dans son milieu culturel en vue de promouvoir la diversité et la richesse des cultures locales, tout en développant l'intelligence, l'esprit critique, d'initiative et de créativité, le respect mutuel, la tolérance et la protection de l'environnement*. C'est ce que le Recteur de l'Université catholique du Congo, Monsieur l'Abbé Matand, a appelé « le profil de l'homme congolais que nous voulons former », une forme d'« anthropologie de l'enseignement national ». C'est aussi ce qu'évoque le professeur Ngub'Usim dans sa communication-plaidoyer pour « *l'adéquation entre la formation et l'emploi* », autrement dit « l'employabilité de la formation » mettant l'accent sur l'apprentissage de la créativité et de l'esprit d'initiative ⁽²¹⁾ ;
- « la sauvegarde et la promotion des *valeurs démocratiques, pluralistes et républicaines, en particulier le patriotisme et le sens de l'intérêt général ainsi que des droits humains* » ;
- la promotion des valeurs d'endurance, de compétitivité, de combativité, d'effort soutenu à travers *l'éducation physique et sportive, l'initiation à l'activité manuelle, la revalorisation des activités manuelles, des activités para-scolaires et para-académiques* ⁽²²⁾ ;
- la promotion des *valeurs de respect de l'intimité d'autrui et de protection de la santé par l'éducation à la lutte contre les violences sexuelles, les maladies endémiques et épidémiques*.

⁽²⁰⁾ Article 29 de la loi-cadre.

⁽²¹⁾ Travaux du Forum sur le redressement du sous-secteur de l'enseignement supérieur et universitaire, à Zongo, Bas-Congo, du 11 au 16 février 2014.

⁽²²⁾ Articles 185 (point 6) et 187 de la loi-cadre.

Attardons-nous quelque peu sur le *principe démocratique*. Celui-ci comporte un certain nombre de conséquences qu'il convient de relever.

La première consiste dans la conception et la gestion participatives de l'enseignement à travers le « *partenariat éducatif* » dont nous parlerons plus loin. Dans ce partenariat, une place particulière est réservée à la famille, dont le rôle éducatif est souligné, et à l'école. Elles concourent, dit l'article 183 de la loi-cadre, « à la réalisation de la finalité de l'enseignement national en aidant l'apprenant à s'acquitter correctement de ses devoirs conformément aux normes sociales tout en jouissant de droits et libertés qui lui sont reconnus ». Premières cellules intermédiaires entre l'individu et la société globale, « premier modèle pour l'enfant » ⁽²³⁾, « cadre favorable à l'épanouissement de l'enfant » et premier lieu de protection des jeunes « contre les influences sociales susceptibles de nuire à leur personnalité en pleine maturation » ⁽²⁴⁾, la famille et l'école sont présentées comme de véritables creusets du « sens civique, patriotique et environnemental » ⁽²⁵⁾, espace d'apprentissage de *valeurs républicaines et de l'identité culturelle congolaise* : « sens du partage, autonomie, créativité, solidarité, justice, responsabilité, respect du bien commun et public, respect mutuel et des personnes âgées, disponibilité ; l'esprit d'initiative, du volontariat et de l'entrepreneuriat » ⁽²⁶⁾. L'identité culturelle nationale dont le pouvoir central est le garant, c'est aussi le dépassement des clivages ethniques, raciaux, sociaux, sexuels ou religieux ; la considération des valeurs éthiques, scientifiques, pédagogiques et andragogiques des programmes scolaires et académiques ainsi que des valeurs morales et professionnelles du personnel de l'enseignement ⁽²⁷⁾.

La seconde conséquence du principe démocratique réside dans l'idéal de « *l'éducation de base pour tous* », articulé entre l'enseignement primaire et les deux premières années du secondaire, soit 8 années de scolarité. La loi-cadre présente d'ailleurs cette « scolarisation primaire obligatoire et gratuite pour tous » comme la « *démocratisation de l'éducation par la garantie du droit à une éducation de qualité, l'égalité des chances d'accès et de réussite pour tous, y compris les personnes vivant avec handicaps* » ⁽²⁸⁾. C'est donc uniquement à ce niveau de l'éducation de base que doit se faire ce qui est convenu d'appeler « *Penseignement de masse* ». La loi-cadre utilise le terme d'« éducation pour tous » entendue comme « un des objectifs du millénaire qui consiste à assurer aux garçons et aux filles les moyens pouvant leur permettre d'achever le niveau d'études primaires pour être utiles à la société » ⁽²⁹⁾. Aussi, nombre de mécanismes d'accompagnement sont mis en œuvre pour réaliser cet objectif. Au premier rang

⁽²³⁾ Article 184, point 1 de la loi-cadre.

⁽²⁴⁾ Article 184 points 4 et 5 de la loi-cadre.

⁽²⁵⁾ Article 185 point 3 de la loi-cadre.

⁽²⁶⁾ Articles 184 points 2 et 3, et 185 point 5 de la loi-cadre.

⁽²⁷⁾ Article 154 de la loi-cadre.

⁽²⁸⁾ Article 12 points 1 et 2 de la loi-cadre.

⁽²⁹⁾ Article 7 point 8 de la loi-cadre.

de ces mécanismes, il y a « *l'obligation scolaire* », la « *gratuité scolaire* »⁽³⁰⁾ et *l'utilisation des langues nationales ou des langues du milieu* dans l'enseignement national de base.

L'obligation scolaire incombe aux parents ou à la personne qui exerce effectivement, à quelque titre que ce soit, l'autorité parentale ou tutélaire sur l'enfant. Ils sont ainsi les premiers débiteurs de l'obligation scolaire qu'ils doivent assumer avec responsabilité. Aussi le législateur réprime-t-il « toute tentative d'empêcher le débiteur de l'obligation scolaire de s'acquitter de son devoir » ainsi que « toute tentative de l'inciter abusivement à placer l'enfant dans un établissement scolaire déterminé ». Il s'agit de ce que la professeure Sita appelle « la protection pénale du chef de famille dans l'accomplissement de l'obligation scolaire »⁽³¹⁾. De même, la violation par le chef de famille de cette obligation est pénalement punissable, « sauf preuve justifiée d'accès à ses enfants ou en cas d'indisponibilité constatée »⁽³²⁾. Mais, la répression ne règle pas le problème de l'enfant non scolarisé. C'est pourquoi le législateur décide que « l'obligation scolaire non exécutée par les parents ou tuteurs devenus défaillants se transmet aux pouvoirs publics à travers leurs structures appropriées »⁽³³⁾, spécialement celles de « l'éducation non formelle »⁽³⁴⁾ en faveur des enfants non scolarisés ou déscolarisés en âge de scolarité, des jeunes et adultes analphabètes, ou de « toute personne âgée de plus de 18 ans qui n'a pas pu accéder à l'enseignement primaire à la suite de la défaillance de ses parents ou tuteurs, ou pour toute autre raison »⁽³⁵⁾.

Participe également à ces mécanismes de l'éducation de masse au niveau primaire et secondaire général⁽³⁶⁾, la gratuité scolaire ou « la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité de l'éducation de base dans les établissements publics » ainsi que des frais de manuels et fournitures scolaires. C'est la traduction de la garantie de l'éducation de base que l'Etat assume à l'égard des établissements publics d'enseignement national « en y consacrant des ressources humaines, matérielles et financières appropriées »⁽³⁷⁾. Cette gratuité scolaire ne s'applique pas aux établissements privés agréés. Elle n'exonère pas les parents des frais de prise en charge ordinaires de leurs enfants découlant des effets de la filiation ou de la parenté tels que prescrits par les articles 648, 716 et suivants du Code de la famille, c'est-à-dire, l'obligation pour les parents de nourrir, entretenir et élever leurs enfants et leur obligation alimentaire « pour la satisfaction des besoins essentiels de la vie » de ces derniers⁽³⁸⁾.

⁽³⁰⁾ Articles 12, 72 et 228 de la loi-cadre.

⁽³¹⁾ SITA MWILA Akele, *La protection pénale de la famille et de ses membres. Comment la famille et ses membres sont-ils protégés par la loi pénale ... ?*, Kinshasa, édition ODF, 2001, p. 58.

⁽³²⁾ Articles 232 de la loi-cadre et 198 de la loi de protection de l'enfant. Tout parent, tuteur ou responsable légal qui, délibérément, n'envoie pas son enfant à l'école, est puni d'une amende de cinquante mille francs congolais.

⁽³³⁾ Article 72 de la loi-cadre.

⁽³⁴⁾ Cfr. supra p. 10.

⁽³⁵⁾ Article 75 de la loi-cadre.

⁽³⁶⁾ Article 79 alinéa 2 de la loi-cadre.

⁽³⁷⁾ Article 12 point 1 de la loi-cadre.

⁽³⁸⁾ Article 7 point 18 et articles 12, 76 et 77 de la loi-cadre.

On peut ajouter que l'utilisation des langues nationales et des langues locales ou du milieu comme medium d'enseignement et d'apprentissage, en particulier « comme outil dans l'enseignement primaire » ⁽³⁹⁾, procède de ce même souci de « démocratisation » de l'enseignement ou de l'éducation de masse.

⁽³⁹⁾ Article 38 de la loi-cadre.

Il est cependant clair qu'au-delà des deux cycles de l'enseignement primaire et du cycle général de l'enseignement secondaire, le principe de l'enseignement de masse n'est plus opérant.

L'accès à l'enseignement secondaire des humanités générales, techniques ou professionnelles n'est en effet pas couvert par le principe, énoncé par l'article 2 de la loi-cadre, de « l'accès à l'éducation scolaire par tous et pour tous ». C'est l'instance où joue pleinement l'orientation scolaire et professionnelle, c'est-à-dire, « le processus d'aide aux élèves dans le choix des différentes filières d'études et des débouchés professionnels, en fonction de leurs aptitudes, goûts et intérêts », leur prise en charge et leur accompagnement psychopédagogique ⁽⁴⁰⁾.

⁽⁴⁰⁾ Article 7 point 20 de la loi-cadre.

De même, au niveau de l'enseignement supérieur et universitaire, nul n'est admissible s'il n'est porteur d'un titre sanctionnant la fin d'études secondaires ou d'un titre équivalent et s'il ne remplit les autres conditions d'admission fixées par les textes réglementaires ⁽⁴¹⁾. L'accès à ce niveau de l'enseignement peut même se faire sur la base d'un recrutement sur concours ou sur titre ; ce que prévoit la loi-cadre (article 92), par exemple en ce qui concerne l'école supérieure.

⁽⁴¹⁾ Article 101 de la loi-cadre.

Ainsi, *le débat récurrent sur l'enseignement de masse ou l'enseignement élitiste au niveau de l'ESU n'a plus lieu d'être*, en particulier si l'on entend par là sacrifier la qualité de l'enseignement au nombre élevé des apprenants. Il ne faut pas perdre de vue qu'au sens de l'article 12 point 2 de la loi-cadre, la démocratisation de l'éducation implique « une éducation de qualité » et « l'égalité des chances d'accès et de réussite pour tous, y compris les personnes vivant avec handicaps ».

Par ailleurs, dans la mesure où l'enseignement supérieur et universitaire a pour mission de former les cadres de haut niveau, spécialisés pour l'exercice d'une profession ou d'un métier, notamment, dans les secteurs prioritaires (éducation, santé, agriculture, technologie, gestion et arts) ou des cadres de conception capables de contribuer à la transformation qualitative de la société ⁽⁴²⁾, la massification indiscriminée et inconsidérée de l'enseignement ne peut être ni un objectif valable, ni un critérium recevable.

⁽⁴²⁾ Articles 88, 92 et 95 de la loi-cadre.

L'objectif étant de former les meilleurs présentant le potentiel voulu, la sélection élitaire (et non élitiste) des apprenants s'impose. Élitiste suggère une conception « discriminante et inégalitariste » de l'enseignement qui se définirait « aux dépens de la masse » ; or tel ne semble pas être le « paradigme » de la loi-cadre, c'est-à-dire, le modèle-type de l'enseignement que celle-ci entend mettre en place. Modèle construit notamment sur les valeurs suivantes : accès à l'éducation scolaire par tous et pour tous ; *formation des élites* pour un développement harmonieux et durable ; éradication de l'analphabétisme ; liberté en matière d'enseignement ; éducation de qualité ; égalité des chances d'accès et de réussite ; etc. Enseignement « élitaire », oui ! Il ne discrimine pas. Il oriente et sélectionne. Il se donne et s'impose un niveau de connaissances de base pour tous. Au-delà, il recherche une diversification de savoir-être et de savoir-faire, en fonction des capacités, des aptitudes, des goûts et des intérêts des apprenants, pour le bénéfice du meilleur épanouissement de chacun et du développement durable de la communauté. Il entend faire participer chacun et tous à la « puissance économique » de l'Etat.

Au fond, la *valeur élitaire* constitue certainement un référent axiologique important du nouveau système de l'enseignement national congolais.

c) Principes d'organisation

Les principes d'organisation structurent l'éducation et l'enseignement national, leur donne un contenu et indique quelques moyens pédagogiques.

La structure de l'enseignement national s'organise autour de « l'éducation de base pour tous », l'« éducation non formelle » qui complète l'éducation formelle et l'« éducation des adultes » ; cette dernière étant prolongée par l'« éducation permanente ».

Quant au contenu de l'enseignement, outre l'éducation de base qui forme à l'écriture, la lecture, le calcul, l'expression, à la résolution des problèmes et à l'acquisition du savoir-être, savoir-faire, savoir-faire faire, savoir-devenir et le sens civique ; outre également l'éducation aux valeurs, l'éducation physique et sportive, l'éducation environnementale, la formation au développement durable et aux changements climatiques, l'initiation aux activités manuelles, la formation à la lutte contre les maladies endémiques et épidémiques et à la lutte contre les violences sexuelles, la formation aux droits de l'homme, la maîtrise et le contrôle de la science et de la technologie, la promotion de l'intelligence et de l'esprit critique ..., toutes choses dont nous avons déjà parlé, il faut ajouter l'éducation aux technologies de l'information et de la communication ainsi que la promotion, voire la priorisation, de l'enseignement technique, professionnel, d'arts et métiers.

Au regard des moyens pédagogiques, on peut évoquer l'utilisation des langues nationales et/ou des langues du milieu comme medium et discipline d'enseignement et d'apprentissage, ainsi que la promotion de l'enseignement à distance par divers médias (notamment radio, télévision, etc.) et autres technologies de l'information et de la communication.

d) Principes de gestion

Ici apparaît notamment l'intérêt du partenariat éducatif entendu comme « mode de gestion par lequel l'Etat associe à la résolution des problèmes de l'éducation différents acteurs ou intervenants du secteur éducatif, pour mettre en commun les ressources humaines, matérielles et financières »

en leur offrant « des opportunités susceptibles d'exercer et de développer leur esprit critique et leur créativité » ⁽⁴³⁾.

⁽⁴³⁾ Article 20 de la loi-cadre.

Du reste, le partenariat éducatif, qui est l'un des acquis essentiels de la dynamique informelle et citoyenne remontant à l'époque ⁽⁴⁴⁾ de l'effondrement de l'Etat comme pouvoir organisateur de l'enseignement national, constitue l'une des options fondamentales du nouveau système éducatif. Il se trouve probablement au cœur du système de gestion de notre enseignement national et vient sans doute en première ligne des 23 options fondamentales de notre enseignement national retenues par l'article 23 de la loi-cadre. C'est « une approche participative visant l'implication des différents acteurs de l'éducation scolaire dans la conception et la gestion de l'enseignement national. L'Etat partage les responsabilités et les tâches pour la réalisation des objectifs éducatifs communs selon un entendement librement accepté des droits et devoirs respectifs. » ⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁴⁾ Depuis la fin des années 1980.

⁽⁴⁵⁾ Article 20 de la loi-cadre.

II. Les implications structurelles, administratives, organiques et fonctionnelles des orientations fondamentales de la loi-cadre de l'enseignement national

Il résulte de la vision constitutionnelle de l'enseignement national les cinq principes majeurs suivants :

- l'enseignement national est un service public ;
- il est libre et placé sous la surveillance de l'Etat ;
- il peut être public ou privé ;
- il est obligatoire au degré primaire ou fondamental ;
- l'enseignement national primaire ou fondamental est gratuit dans les établissements publics.

Section 1 : L'enseignement national est un service public

L'enseignement national s'entend de l'ensemble des activités pédagogiques d'éducation, d'apprentissage, de formation, de diffusion du savoir et des connaissances, réalisées, par des établissements publics ou privés agréés, à travers toute l'étendue du territoire national, au bénéfice de toute personne sans discrimination de quelque nature que ce soit, avec l'appui (ressources humaines, financières et matérielles), sous la garantie (organisation, suivi, qualité et qualifications) et l'autorité (surveillance, contrôle, responsabilité) de l'Etat, en vue d'un intérêt public.

C'est par l'enseignement national que les pouvoirs publics garantissent le droit pour toute personne (congolaise ou étrangère résidant en RDC) à l'éducation scolaire. Il s'oppose à l'enseignement consulaire, c'est-à-dire, l'enseignement des pays étrangers organisé en RDC.

Section 2 : L'enseignement national est libre et placé sous la surveillance des pouvoirs publics

Ces différentes formes d'enseignement sont libres sous réserve de la surveillance des pouvoirs publics, dans les conditions fixées par la loi. Cette liberté s'entend comme :

- liberté de créer et d'organiser un établissement d'enseignement ;
- liberté pour les parents de choisir pour leur enfant mineur le type d'éducation correspondant à leurs convictions religieuses ;
- liberté pour les parents de placer leur enfant dans un établissement public ou privé d'enseignement national ou non national, consulaire ou non consulaire ;
- enfin, droit de diffuser des connaissances scientifiquement éprouvées en toute liberté de conscience et en toute responsabilité (liberté académique).

Cette liberté n'a de limites que celles définies par la loi, laquelle détermine notamment les conditions dans lesquelles l'enseignement considéré est créé, agréé, soumis à la surveillance des pouvoirs publics. L'enseignement national est donc aussi libre, mais dans les limites imposées à la fois par les prérogatives de surveillance assurée par les pouvoirs publics, et par les prérogatives exorbitantes de droit commun résultant de sa qualité de service public.

Section 3 : L'enseignement national est public ou privé

Par ailleurs, l'enseignement national étant un service public national constitué par des établissements publics et des établissements privés habilités ou agréés, il revient également à la loi d'en déterminer les différentes *modalités de gestion*. Le système mis en place par la loi-cadre permet de distinguer à cet égard l'enseignement national formel (art. 69 à 111) et l'éducation non formelle (art 112 et sv).

Pour nous faire une idée de la structure et du contenu de l'enseignement national tel que défini par la loi-cadre, voici deux tableaux qui résument tour à tour (1) l'organisation particulière de l'ESU et (2) le cursus général de scolarité dans l'enseignement national.

Tableau n° 2 : Structures particulières de l'ESU

	Les instituts supérieurs	Les écoles supérieures	Les universités
Mission	Former les cadres de haut niveau, spécialisés pour l'exercice d'une profession ou d'un métier, notamment dans les secteurs prioritaires de l'éducation, de la santé, l'agriculture, la technologie, la gestion et les arts (voir aussi les art. 88, 90, 91).	Former des cadres de haut niveau dans divers secteurs en fonction des besoins réels de la société. Organiser la recherche appliquée, orientée vers des solutions aux problèmes spécifiques des domaines de leur création. Assurer les services à la communauté.	Former des cadres de conception capables de contribuer à la transformation qualitative de la société. Contribuer à l'évolution de la science par l'organisation de la recherche fondamentale et appliquée orientée vers le développement. Assurer les services à la communauté.
Composition ou nature	Instituts supérieurs techniques (IST) Instituts supérieurs techniques artistiques (ISTart) Instituts supérieurs technologiques (ISTech) Instituts supérieurs pédagogiques (ISP) Instituts supérieurs pédagogiques et techniques (ISPT)	Etablissement d'enseignement supérieur qui recrute ses étudiants par concours ou sur titre et assure des formations de haut niveau dans un vaste éventail de disciplines (ex. Ecole nationale d'administration ; Ecole nationale de la magistrature, etc.).	Facultés Départements Centres de recherche Hôpitaux universitaires.
Filières	Options et orientations	Options et orientations	Options et orientations
Cycles et système LMD	1 ou 2 cycles Licence (3ans) – Maîtrise (2 ans)	2 ou 3 cycles Licence (3 ans) – Maîtrise (2 ans) – Doctorat (3 à 5 ans)	2 ou 3 cycles Licence (3 ans) – Maîtrise (2 ans) – Doctorat (3 à 5 ans)
	Le système LMD (Licence – Maîtrise – Doctorat) a pour finalité de : Harmoniser le cursus de l'enseignement supérieur et universitaire Favoriser la mobilité du personnel enseignant et des étudiants à l'échelle mondiale		
	Le personnel scientifique œuvrant dans les instituts ou écoles supérieurs peut accéder à un troisième cycle à caractère technique ou pédagogique sous l'autorité scientifique exclusive d'une université congolaise ou étrangère dans le cadre de la coopération entre les universités publiques et privées et les instituts et écoles supérieurs.		
Année académique	L'année académique compte deux semestres de 15 semaines chacun comprenant des activités d'enseignement-apprentissage effectif, les travaux pratiques, les stages et les évaluations		
Services spécialisés d'appui technique du ministère de l'ESU	Commission permanente des études (CPE) Centre interdisciplinaire pour le développement et l'éducation permanente Collège de commissaires aux comptes Presses universitaires Centre de linguistique théorique et appliquée (CELTA)		

Tableau n° 3 : Coursus général de scolarité dans l'enseignement national

Education formelle de type classique	Genre	Education sensorielle, motrice, sociale et d'éveil	Education de base générale		Humanités générales Humanités techniques Humanités professionnelles		Enseignement Supérieur et Universitaire					
	Niveau	Maternel	Primaire	Secondaire	Education obligatoire et gratuite	Education gratuite	Universités					
					Ecoles Supérieures							
					Personnel scientifique des Instituts supérieurs et des Ecoles supérieures sous l'autorité des Universités (art. 97)							
	Cycles	Cycle unique de 3 ans	Cycle élémentaire (3 ans)	Cycle supérieur (3 ans)	Secondaire général (2 ans)	Cycle inférieur des Humanités générales (2 ans)	Cycle supérieur des Humanités générales (2 ans)	1 ^{er} Cycle	2 ^{ème} Cycle	3 ^{ème} Cycle		
	Classes	M11 M12 M13	P1 P2 P3 P4 P5 P6	SG1 SG2	SH1 SH2 ST/P1 ST/P2 ST/P3 ST/P4	SH3 SH4 ST/P3 ST/P4	L1 L2 L3	M1 M2 D1 D2 D3 D4 D5	Maîtrise (2 ans)	Doctorat (3 à 5 ans)		
											Cycle long des Humanités techniques et professionnelles (4 ans)	Cycle court des Humanités techniques et professionnelles (3ans)
	Age	3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17	18 19 20 21 22 23 24 25 26 27	Assurée soit dans des établissements spécialisés, soit dans des classes spéciales incorporées dans les écoles, ou par l'intégration des apprenants en situation d'handicap dans les classes existantes des écoles ordinaires à tous les niveaux.								
Education formelle spéciale	Assurée soit dans des établissements spécialisés, soit dans des classes spéciales incorporées dans les écoles, ou par l'intégration des apprenants en situation d'handicap dans les classes existantes des écoles ordinaires à tous les niveaux.											
Education non formelle	Elle est assurée dans les établissements spéciaux incorporée dans les écoles aux niveaux primaire, secondaire, professionnel, supérieur et universitaire ainsi que des centres de formation											
	N.B. : Toute personne âgée de plus de 18 ans qui n'a pas pu accéder à l'enseignement primaire à la suite de la défaillance de ses parents ou tuteurs, ou pour toute autre raison, peut bénéficier à tout moment de cette formation assurée sous la forme d'éducation non formelle (art. 75 de la loi-cadre)											

§.1. L'enseignement national public

On peut ainsi dire que l'enseignement national public s'entend du service public d'enseignement géré directement en régie par une personne publique – à savoir, l'Etat ou l'administration publique centrale, provinciale ou locale – ou géré par l'entremise d'une structure autonome ayant le statut d'un établissement public.

L'exploitation du service public d'enseignement en *régie* correspond à la situation où l'Etat (gouvernement central), la Province (gouvernement provincial), ou une entité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique (la ville, la commune, le secteur, la chefferie) assure directement le fonctionnement de « l'école » ou de l'établissement d'enseignement national avec ses biens propres et son personnel. Ceci implique que le budget de la régie est intégré à celui de la collectivité et que « l'école » ou l'établissement, service public en régie, n'est pas doté de la personnalité juridique. La régie étant dans ce cas directe, le service ne se distingue pas de la collectivité dont il relève.

Il arrive aussi que la *régie soit indirecte*. Dans ce cas, le service bénéficie d'une certaine autonomie administrative, mais surtout financière sous la forme d'un budget annexe. Ce mode de gestion prend tout son intérêt pour les régies industrielles et commerciales de l'Etat et des collectivités locales, mais aussi pour certaines activités spécifiques d'enseignement telles que les écoles militaires ou certaines « grandes » écoles qui ne sont pas érigées en établissement public.

L'exploitation publique de l'enseignement national peut également être assurée par une structure dotée du statut d'*établissement public* à caractère administratif, social ou culturel. Un établissement public est une personne morale de droit public, chargée d'une mission particulière d'intérêt général et disposant à cet effet d'une certaine autonomie financière et de gestion. Il en est ainsi des universités et autres établissements d'enseignement scientifique, technique ou professionnel supérieur.

Il convient de noter que ces services publics d'enseignement national organisés en régie directe, en régie indirecte ou en établissement public, peuvent être créés et organisés par le gouvernement central, les gouvernements provinciaux, voire, par les autorités des entités territoriales décentralisées (Conseil et Collège exécutif urbain, communal, de secteur ou de chefferie), dans les limites des compétences exclusives ou concurrentes définies par les articles 202-22, 202-30, 203-9, 203-20, 204-10, 204-13 de la Constitution et en conformité avec les lois sur la décentralisation ⁽⁴⁶⁾.

(46) Loi n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces ; Loi organique n° 08/015 du 07 octobre 2008 portant modalités d'organisation et de fonctionnement de la Conférence des Gouverneurs de province ; Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des entités territoriales décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces.

§.2. L'enseignement national privé

L'enseignement national privé s'entend du service public d'enseignement créé et géré par une personne privée ou par un organisme de droit privé, voire, par un organisme de droit public doté de la personnalité juridique (par exemple, l'ONATRA, entreprise publique, ou l'UNIKIN, établissement public, peut se voir concéder le droit d'exploiter une école privée d'enseignement national au profit des enfants de son personnel. Tel le cas du complexe scolaire du Mont Amba). Agréé par les pouvoirs publics, il est soumis à leur surveillance et leur contrôle et bénéficie de la garantie et de l'appui de l'Etat, notamment, des subsides, dans les conditions fixées par la loi et les règlements.

Tableau n° 4 : Création et Agrément des Etablissements publics et privés d'enseignement national

		Pouvoir central	Province	Toute personne physique ou morale, congolaise ou étrangère
Etablissements publics	Ets d'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel	Arrêté ministériel	Arrêté du gouverneur	
	Ets d'ESU	Décret du 1 ^{er} Ministre (à l'initiative du gouvernement central ou d'un gouvernement provincial) (art. 42, 60)		
	Education non formelle	Arrêté ministériel (art. 44)	Arrêté du gouverneur	
Etablissements privés	Niveaux maternel, primaire, secondaire, professionnel, enseignement supérieur et universitaire			Personne physique ou morale, congolaise ou étrangère. Eventuellement, personne publique autre que l'Etat ou la province, agissant dans le cadre de leur domaine privé
	Education non formelle	Autorisation préalable du ministre	Autorisation préalable du gouverneur	

Il convient de noter que l'arrêté ministériel ou du gouverneur de province portant création des établissements publics d'enseignement maternel, primaire, secondaire et professionnel tient compte du plan général et des plans locaux de développement de l'enseignement national, et donc des plans d'implantation scolaire, de la cartographie et de la planification scolaires (Art. 40 al. 2). Il en est de même du décret de création des établissements publics d'enseignement supérieur et universitaire qui se réfère aux normes établies en la matière par le pouvoir central (art. 41 al. 2) ainsi qu'au plan général et aux plans locaux de développement de l'enseignement national (art. 42).

Notons également que lorsque la gestion des établissements publics de l'enseignement national résulte d'une habilitation conventionnelle, celle-ci est appelée « convention de gestion des établissements publics d'enseignement national ». Les établissements scolaires y assujettis sont appelés « écoles conventionnées ». L'acte d'habilitation détermine les conditions de gestion des établissements publics d'enseignement national. Ces conditions doivent être conformes aux exigences de l'intérêt général visées par la loi-cadre telles que spécifiées dans le cahier des charges établi à cet effet (art. 104, 105).

En somme, ce mode de gestion caractérise un procédé qualifié de « gestion déléguée » qui consiste à confier par contrat ou convention, par décision de l'autorité administrative ou par la loi, la gestion d'un service public d'enseignement à une personne physique, à un organisme privé ou public doté de la personnalité juridique. Cette gestion déléguée suppose une habilitation contractuelle (« école conventionnée ») ou unilatérale (école « agréée »). Cette dernière ne peut être accordée qu'à un établissement privé d'enseignement créé par une personne privée, institué en une A.S.B.L. ou un Etablissement d'utilité publique conformément à la Loi n°004-2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique (J.O., n° spécial, 15 août 2001, p. 7 ; Codes Larcier, Tome VI, vol.1, pp. 254 et s.), ou encore à une personne publique agissant dans le cadre de son domaine privé.

§.3. L'habilitation contractuelle ou conventionnelle

L'habilitation contractuelle ou conventionnelle à gérer le service public de l'enseignement national se fait suivant le mode de la concession dans laquelle une collectivité publique (le concédant) concède discrétionnairement, c'est-à-dire, librement, par un contrat (on parle de contrat de concession ou d'association, ou encore de « convention scolaire »), le service public de l'enseignement national à une personne privée ou publique (appelée « concessionnaire » ou « école conventionnée »).

Ce contrat détermine les conditions de gestion et d'exploitation du service public, en l'occurrence, un établissement d'enseignement. Ces conditions doivent être conformes aux exigences de l'intérêt général visées par la loi-cadre et telles que spécifiées dans un cahier des charges. En particulier, ce contrat ou cette convention rappelle les obligations du service public : continuité, égalité entre usagers et adaptation, et définit les droits, les devoirs et les responsabilités du concédant et du concessionnaire.

L'idée de base de ce contrat est que la propriété du terrain et des bâtiments où est érigé l'établissement d'enseignement appartient au concessionnaire. L'Etat prend en charge le service public à travers les rémunérations du personnel enseignant, la maintenance des écoles et les subsides de fonctionnement. A l'expiration de la concession, le contrat détermine le sort des biens et des ouvrages affectés au service public, sans préjudice de la propriété des lieux et des bâtiments. Il précise également le sort du personnel et règle la situation des élèves ou des étudiants en les reclassant dans d'autres écoles.

§.4. L'habilitation unilatérale

L'habilitation unilatérale à gérer le service public de l'enseignement national consiste en une décision d'agrément prise par les pouvoirs publics (gouvernement central, autorités provinciales ou autorités des entités territoriales décentralisées). L'agrément d'un établissement privé de l'enseignement national peut donner lieu à des avantages ou à une subvention. Le législateur engage l'Etat à privilégier, à cet effet, les établissements organisant des filières d'études professionnelles, techniques et technologiques (art. 57 et 61).

Cette habilitation est accordée unilatéralement, à la discrétion de l'administration et sur la base du respect des conditions fixées à cet effet par la loi ou le règlement ; conditions tenant aux capacités et garanties juridiques et civiques (art. 49), financières et matérielles (art. 50), environnementales (art. 51), ainsi que des garanties d'encadrement moral, pédagogique, andragogique, académique et administratif (art. 52).

Ces garanties constituent donc des critères de viabilité des établissements d'enseignement national (art. 45) ; critères à partir desquels les pouvoirs publics peuvent exercer leur devoir de contrôle (art. 145 à 150). Ce contrôle, en particulier le contrôle académique, s'exerce également sur les établissements privés d'enseignement supérieur et universitaire ainsi que sur les établissements ayant bénéficié des subventions de l'Etat (contrôle financier).

Lorsque le contrôle établit que les conditions d'ouverture et de fonctionnement de l'établissement ne répondent plus aux normes définies par l'Etat ou s'il est établi qu'il a été obtenu de façon irrégulière, l'agrément sera retiré et l'établissement fermé (art 58).

Section 4 : L'enseignement national de base est obligatoire et gratuit

L'enseignement national de base, à savoir, l'enseignement primaire ou, mieux, l'enseignement fondamental, est obligatoire. Il est assuré dans un établissement public ou privé (conventionné ou agréé) d'enseignement national. L'obligation scolaire pèse sur le chef de famille pour les enfants âgés de 6 à 17 ans ⁽⁴⁷⁾. Autrement dit, tout enfant dont l'âge se situe dans cette fourchette doit être scolarisé ; l'objectif étant de relever progressivement le niveau minimal général de la population au degré primaire ou fondamental, voire, au niveau du cycle secondaire général pour ainsi lutter efficacement contre l'analphabétisme et l'ignorance. Cependant, le législateur protège le chef de famille contre toute tentative de

⁽⁴⁷⁾ Voir l'article 198 de la loi de protection de l'enfant.

recrutement attentatoire à la liberté de l'enseignement en incriminant toute incitation tendant à l'amener à faire placer son enfant dans un établissement d'enseignement déterminé, ou à l'en retirer, ou encore le fait de l'empêcher de satisfaire à l'obligation scolaire qui lui incombe.

Des personnes de plus de 18 ans qui n'ont pas pu accéder à l'enseignement fondamental à la suite de la défaillance des parents ou pour toute autre raison, peuvent bénéficier à tout moment de cette formation organisée spécialement pour des apprenants adultes selon un programme réduit et intensif. L'enseignement ainsi assuré est gratuit lorsqu'il est organisé par une structure publique gérée en régie directe ou en régie indirecte, c'est-à-dire, un établissement public d'enseignement national. Il peut donner lieu à un dégrèvement d'impôt au bénéfice de l'apprenant dans les conditions définies par un règlement d'administration. L'obligation scolaire ainsi prescrite incombe à l'apprenant lui-même. Elle incombe à l'autorité pénitentiaire pour les prisonniers dans les conditions prescrites par un règlement d'administration.

Le principe de la gratuité ne s'applique qu'à l'enseignement fondamental, c'est-à-dire, du niveau primaire jusqu'au premier cycle du secondaire (deux ans post-primaires), assuré dans un établissement d'enseignement public. Ceci implique que l'enseignement national primaire privé, c'est-à-dire, celui assuré sur habilitation légale, conventionnelle ou contractuelle, ou unilatérale n'est pas gratuit. Cependant, le cahier des charges rattaché à cette habilitation fixe les limites du taux de la participation des parents aux frais de scolarité en vue de ne pas enlever à l'établissement son caractère de service public. Dans tous les cas, la gratuité de l'enseignement primaire n'exonère pas les parents des frais de prise en charge de leurs enfants qui leur incombent ordinairement : nourriture, habillement, santé, etc. La gratuité s'applique également aux manuels et fournitures scolaires, à moins que les frais y relatifs soient spécialement prévus au titre de subventions légales, réglementaires ou conventionnelles. ■