

ACTUALITES DU DROIT DE L'EDUCATION EN POLYNESIE FRANÇAISE

*Marc Debène**

Le droit de l'éducation en Polynésie française est caractérisé par la dualité de ses sources. La compétence de principe de la collectivité en matière d'enseignement scolaire permet à ses autorités de fixer les règles applicables, notamment des principes fondamentaux de l'éducation qui, relevant du domaine de la loi, doivent être fixés par des lois du pays qui peuvent s'inscrire dans le cadre d'une Charte de l'éducation, rassemblant normes et objectifs éducatifs. L'État conservant des compétences d'attribution, les lois et décrets rassemblés dans le Code de l'éducation peuvent aussi être applicables; outre pour l'enseignement universitaire et la recherche, l'État conserve le monopole de la délivrance des diplômes nationaux et fixe les règles applicables tant aux agents de la fonction publique qu'aux personnels habilités des établissements privés associés au service public. Si l'autonomie doit permettre de prendre en considération les intérêts propres de la population, le poids de l'État qui prend en charge une grande partie des dépenses éducatives et dont les objectifs sont repris par les autorités locales a pu entraîner un procès en hétéronomie.

La juxtaposition des compétences entraîne l'existence de zones d'incertitude tant pour l'application des règles que pour la gouvernance du système; la conclusion de conventions tente d'y remédier sans toutefois assurer parfaitement l'accessibilité et l'intelligibilité des sources duales du droit de l'éducation. Pour renforcer la sécurité juridique, une ordonnance du 5 mai 2021 actualise et adapte des dispositions du Code de l'éducation relatives à l'outre-mer. L'idée principale est d'appliquer strictement les compétences respectives de la collectivité et de l'État. Contrairement à la pratique antérieure, les mentions d'application, désormais présentées et actualisées dans le Code par des tableaux annexés selon la technique dite du compteur de Lifou préconisé par le Conseil d'État, et, éventuellement les

* Professeur Emérite de droit public, ancien Recteur d'Académie et Vice-Président de l'Université de la Polynésie française, actuellement Président du conseil de l'ESPE de Polynésie française.

adaptations, ne peuvent porter que sur des dispositions nationales relevant des compétences de l'État. Sont ainsi abandonnées les extensions jugées légales par le Conseil d'État alors qu'elles portaient sur de questions relevant de la compétence locale (CE, Conseil d'État, 29 mars 2002, Gouvernement de la Polynésie française, n° 224574). Au delà des décisions d'application, l'ordonnance rappelle que certains principes ont vocation à s'appliquer à tout le territoire de la République notamment lorsqu'ils ont un caractère constitutionnel (instruction obligatoire, gratuite et laïque) ou qu'ils résultent des engagements internationaux de la France (par ex, le droit à l'éducation). L'actualisation du Code de l'éducation implique actualisation parallèle de la Charte de l'éducation.

On s'interrogera notamment sur les règles applicables à l'enseignement des langues polynésiennes qui ont fait l'objet d'une Loi du pays du 25 novembre 2021 restée dans le cadre constitutionnel le plus strict alors que celui ci aurait peut être pu être amodié au regard des dispositions de la loi statutaire, en utilisant des marges de manœuvre similaires à celles mises en œuvre par une circulaire Blanquer n'hésitant pas à immerger la Constitution.

Se plaçant sur le terrain de la liberté de l'enseignement, l'ordonnance du 5 mai 2021, substitue la Polynésie française à l'État pour la conclusion des contrats d'association avec les établissements privés. Il est à craindre que cette modification qui dépasse la simple actualisation ne débouche sur une complexité supplémentaire; ces établissements ont l'obligation de se conformer aux règles et programmes de l'enseignement public posant la question de la nature des exigences locales; les maîtres ont la qualité d'agent public de l'État, situation excluant par principe l'application du droit du travail local (CE, 27 juin 2022, n° 452552); parmi les principes applicables figurent, en matière d'accidents scolaires, la substitution de la responsabilité de l'État à celle des maîtres, (CE, 27 juillet 2022, Société Allianz et Église protestante Maori, n° 458607); le fait que la disposition étendant ce principe à la Polynésie était au moment abrogée ouvre un autre débat; le principe de spécialité peut-il s'entendre globalement, par blocs?

In this paper Professor Debène presents an overview of education law in French Polynesia. The paper considers both the areas of education law controlled by French Polynesia and also those areas controlled by France, and the interrelationship between the two.

La dualité des sources du droit de l'éducation en Polynésie française introduit une complexité qui nuit à l'accessibilité et à l'intelligibilité de la norme; des croisements

de compétences nuisent tant à sa lisibilité qu'à l'efficacité de la gouvernance du système. Tel est le cas dans le domaine de l'éducation¹.

Après le transfert de l'enseignement primaire (1957) puis de l'enseignement secondaire (collèges en 1984, lycées en 1988), la Polynésie française détient une compétence de principe qui lui confie la responsabilité globale de l'enseignement scolaire, de la maternelle aux classes post-baccalauréat. Pour assurer la gestion du système éducatif et déterminer la politique éducative du pays, les autorités locales édictent les règles nécessaires pour exercer ces compétences. Les « principes fondamentaux de l'enseignement », au sens de l'article 34 de la Constitution de 1958, sont fixées par les lois du pays que complètent les délibérations de l'Assemblée et les décisions du Conseil de ministres concernant l'enseignement, notamment l'enseignement des langues; dans ce cadre, la Polynésie est compétente pour arrêter les programmes scolaires et ses propres filières de formation.

Toutefois l'État conserve des attributions entraînant l'adoption de lois et de décrets. A côté de l'enseignement universitaire et de la recherche, les autorités nationales sont compétentes pour assurer la collation des grades (le baccalauréat) et l'attribution des diplômes nationaux (brevet, CAP...), pour fixer les règles applicables aux enseignants relevant de la fonction publique ou aux agents publics des établissements privés sous contrat; il leur revient en outre de fixer les règles concourant à garantir les libertés publiques, au nombre desquelles figure la liberté de l'enseignement.² Les lois et règlements sont applicables si une mention expresse le précise (principe de spécialité législative) sauf pour les textes qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République.³

Au-delà de ses compétences, l'État joue un rôle déterminant, en mettant les personnels à la disposition du pays et en les rémunérant⁴, en finançant diverses opérations et en contrôlant le fonctionnement du système⁵. La coopération entre

1 Michel Thenault, Elisabeth Catta, « L'accessibilité et l'intelligibilité du droit en Polynésie française » (Rapport à la Ministre des Outre-mer, SD, 4 mars 2022. <https://www.vie-publique.fr/rapport/284270-accessibilite-et-intelligibilite-du-droit-en-polynesie-francaise/>).

2 Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française (art.13, art.14, art.90).

3 Sur les compétences en matière d'éducation en Polynésie française, Philippe Lechat, Stéphane Argentin, *Éléments pour une introduction juridique au système éducatif polynésien*, Ed. Haere Po, Tahiti, 2011, 139 pages.

4 Sans empêcher à la Polynésie de faire son choix parmi les candidatures présentées par le ministre de l'éducation nationale, CE, référé, 6 janvier 2012, Polynésie française, n° 354731.

5 Chambre territoriale des comptes, Polynésie française, *Politique éducative*, 2014 voir 1.3 Un système principalement financé par l'État.

l'État et la Polynésie Française passe par une série de conventions dont la plupart sont techniques et financières mais qui peuvent aussi être des outils de gouvernance globale; les conventions décennales peuvent aussi préciser le rôle de chacun, allant parfois au-delà du droit (la formation des maîtres assurée par la Polynésie alors que de nombreuses dispositions du code de l'éducation plaident pour l'État; pour assurer la valeur nationale des études, la Polynésie choisit de suivre les programmes nationaux, se réservant la possibilité de les adapter...avec l'accord de l'État; la Polynésie française est substituée à l'État pour conclure les contrats avec les établissements privés). Mais globalement, on note une prégnance étatique, un mimétisme qui ancre le système local dans l'ensemble national, la Polynésie suivant le plus souvent les réformes nationales (organisation de la scolarité en cycles, socle des connaissances et des compétences, réforme du collège, du baccalauréat...), justifiant un procès en hétéronomie.

Les dispositions législatives et réglementaires adoptées par les autorités de l'État sont rassemblées depuis 2000 dans le Code de l'éducation⁶; chacun de ses neuf livres (dont six concernent le champ de l'enseignement scolaire) se termine par un article précisant les articles applicables en Polynésie. De nombreuses dispositions ont une portée normative assez faible, résultant plus de l'optatif que du prescriptif⁷. La formulation d'objectifs accompagnés d'indicateurs chiffrés relève des lois de programmation et des lois de finances.

En Polynésie, le choix a été fait d'élaborer une Charte de l'éducation. Si dans un premier temps (1991) l'exercice s'apparentait à la construction d'un projet territorial, son adoption par une loi du pays a entraîné un amalgame entre document d'orientation et dispositif normatif présenté autour de trois grandes ambitions (une école pour tous, une école innovante; une école ouverte) déclinées par une série d'objectifs dont certains sous forme normative. En 2017, à la suite des États généraux de l'éducation de 2015, une distinction plus nette a été faite entre la loi et la Charte en présentant une annexe programmatique (la politique éducative de la Polynésie s'appuyant sur une démarche de performance objectifs/actions/indicateurs par référence aux programmes budgétaires de l'État donnant lieu à compte rendu dans un rapport annuel de performance); mais la loi de pays n° 2007-15 du 13 juillet 2007⁸ comporte toujours une série de dispositions de faible normativité (Finalités de

6 Ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du Code de l'éducation.

7 Cons. Const, Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, cons.16 et 17 ; l'article énonçant que « l'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves » est manifestement dépourvue de toute portée normative.

8 Loi du pays n° 2007-15 du 13 juillet 2007 relative à la charte de l'éducation de la Polynésie française.

l'éducation en Polynésie française, objectifs et principes généraux sur le modèle des trois ambitions, attachement à la réussite de tous, donner plus à ceux qui ont le moins, qualité de l'enseignement, valorisation des normes).

Pour renforcer la sécurité juridique, une ordonnance du 5 mai 2021 (aussitôt modifiée par l'art 100 de la loi n°2021-1019 du 24 août 2021 confortant les principes de la République) prise sous la double habilitation de la loi de 2019 pour une école de la confiance et de la loi de programmation de la recherche de 2020, actualise et adapte des dispositions du Code de l'éducation relatives à l'outre-mer, notamment celles applicables en Polynésie française⁹. C'est dans ce nouveau cadre que l'Assemblée de la Polynésie française a adopté les deux lois de pays du 11 janvier 2022, l'une modifiant les dispositions de la loi du pays de 2017 relatives à l'obligation scolaire¹⁰, l'autre consacrée à l'enseignement des langues polynésiennes¹¹.

I UN NOUVEAU CADRE: L'ORDONNANCE DU 5 MAI 2021 PORTANT ACTUALISATION ET ADAPTATION DES DISPOSITIONS DU CODE DE L'EDUCATION RELATIVES A L'OUTRE-MER

L'idée principale mise en œuvre par l'ordonnance du 5 mai 2021 pour les collectivités soumises au principe de spécialité législative est d'appliquer strictement les compétences respectives de la collectivité et de l'État. S'agissant de l'enseignement privé, elle met un terme au régime transitoire antérieur¹².

A Une Nouvelle Approche de l'Applicabilité des Règles Nationales

La répartition des compétences sur le modèle principe/ exceptions n'exclue pas les incertitudes, les interrogations sur la nécessité de procéder ou non à l'extension. Le Conseil d'État a pu être amené à se prononcer sur la légalité des articles déclarant une disposition applicable.¹³ La question se complexifie en cas de modification des dispositions applicables; si, dans un premier temps cette modification s'appliquait de

9 Le gouvernement a déposé un projet de loi de ratification le 13 juillet 2021 (AN, n°460) qui a ensuite été retiré de l'ordre du jour. Depuis une décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2020 (n° 2020-843 QPC), le seul dépôt du projet de loi de ratification dans le délai prévu par la loi d'habilitation donne désormais valeur législative à une ordonnance.

10 Loi du pays n° 2022-4 du 11 janvier 2022 portant modification de la loi du pays n° 2017-15 du 13 juillet 2017 relative à la Charte de l'éducation de la Polynésie française.

11 Loi du pays n° 2022-3 du 11 janvier 2022 relative à l'enseignement des langues et de la culture polynésiennes et l'enseignement bilingue français - langues polynésiennes.

12 Code de l'éducation, art. R.493-1, abrogé.

13 Conseil d'État, 4 / 6 SSR, 29 mars 2002, Gouvernement de la Polynésie française, n° 224574.

plein droit¹⁴, il est désormais nécessaire que le texte modificateur comporte une mention expresse d'applicabilité¹⁵. L'ordonnance introduit dans le domaine de l'éducation la technique préconisée par le Conseil d'État dans un souci de sécurité juridique dite « compteur de Lifou »; elle remplace à la fin de chaque livre du code les chapitres listant les dispositions applicables par des chapitres contenant des tableaux présentant les dispositions étendues dans la colonne de gauche et précisant dans la colonne de droite la rédaction de référence, sous réserve des adaptations figurant dans la seconde partie de l'article final. Si la technique ainsi introduite permet de fixer la date et la dernière version de la disposition applicable, le résultat manque de lisibilité; une rédaction consolidée des textes, sur le modèle des dispositions adaptées permettrait une meilleure intelligibilité du droit.

Au fond, le rapport au Président de la République qui accompagnait l'ordonnance souligne qu'elle met un terme aux mentions d'application portant sur des dispositions du droit métropolitain ne relevant pas ou plus des compétences de l'État, reprenant ainsi l'avis rendu le 5 novembre 2020 par l'assemblée générale du Conseil d'État.

Dans son avis relatif à l'actualisation et à l'adaptation du code de l'éducation¹⁶, le Conseil d'État a apporté une précision importante sur la portée des dispositions de la loi statutaire qui affirme l'application de plein droit des dispositions législatives ou réglementaires qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République (LOS, art.7); cette dérogation au principe de spécialité législative vaut pour les seules matières qui relèvent de la compétence de l'État et exige une mention expresse pour rendre applicables des dispositions; elles sont sans incidence sur la répartition des compétences en matière législative et réglementaire entre l'État et la Polynésie française.

S'agissant des principes généraux de l'éducation énoncés au livre Ier du code de l'éducation (droit à l'éducation, service public de l'enseignement, obligation scolaire, gratuité, laïcité, liberté de l'enseignement), le Conseil d'État est d'avis qu'ils peuvent être étendus en Polynésie française pour l'enseignement supérieur, matière relevant de la compétence de l'État. Aussi, dans le livre I de nombreuses dispositions ont été réécrites pour qu'elles ne concernent que l'enseignement supérieur (exemple de l'article L.111-1) En revanche, pour l'enseignement scolaire qui relève de la compétence de la Polynésie française, les principes généraux ne peuvent être étendus que dans la mesure où ils se rattachent à une compétence de l'État comme celles relatives aux conditions essentielles de mise en œuvre d'une liberté publique (tel est

14 Conseil d'État, Assemblée, 27 janvier 1984, *Ordre des avocats de Polynésie*, n° 14815, 14873.

15 Conseil d'État, Assemblée, 9 février 1990 (élections municipales de Lifou), n°107400.

16 Conseil d'État, Assemblée générale, avis du 5 novembre 2020.

notamment le cas des articles faisant l'objet d'une rédaction spéciale L.131-2, coexistence des établissements publics et privés qui permet une liberté de choix; L.141-2 sur le respect de toutes les croyances; L.141-3, organisation de la semaine scolaire pour permettre l'instruction religieuse)¹⁷. Malgré leur hétérogénéité (leur degré de généralité diverse, leur portée normative variant avec leur fonction qui rappelle, explicite ou met en œuvre les principes ou objectifs constitutionnels (égal accès à l'enseignement, gratuité, laïcité de l'enseignement public, liberté de l'enseignement) ou les engagements internationaux de la France (droit à l'instruction, droit à l'éducation, liberté de choix éducatif), on peut toutefois se demander s'ils n'auraient pas vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la République et s'imposer aux autorités locales dans l'exercice de leurs compétences (LOS, art.7).

Quoiqu'il en soit, l'ordonnance procède à des ajustements; 40 nouveaux articles sont étendus, 29 sont supprimés de la liste des dispositions applicables. Dans l'état antérieur du droit, il avait été jugé que les dispositions législatives du Code de l'éducation (L.122-1) tendant à renforcer le contrôle de l'obligation scolaire, pouvaient être légalement étendues dans la mesure où elles n'empiétaient pas sur les attributions des institutions de la Polynésie française; il en était de même pour les dispositions (L.131-1, L.131-2) se bornant à fixer les principes de l'obligation scolaire, sa durée minimum, ainsi que de la liberté de choix des modalités suivant lesquelles l'instruction obligatoire peut être donnée¹⁸. L'ordonnance de 2021 n'étend plus ces dispositions (sauf L.131-2 avec rédaction spécifique). Au Livre III l'extension des dispositions permet d'assurer l'organisation des examens nationaux et la délivrance des diplômes qui les sanctionnent, les règles relatives aux enseignements dispensés dans les établissements scolaires relevant de la Polynésie; alors que le Conseil d'État avait jugé que les dispositions consacrées à l'orientation avaient pu être étendues car elles n'empiétaient pas sur les attributions de la Polynésie les art. L.313-1 et s consacrés à l'information et à l'orientation sont désormais inapplicables, ces questions relevant de la compétence locale. L'article 5 de l'ordonnance confirme l'application des dispositions reconnaissant aux élèves le bénéfice de la liberté d'expression et de la liberté d'information, ainsi que de celles réprimant le délit de bizutage ou organisant la formation de tous les acteurs sur les mauvais traitements dont les enfants seraient victimes. Au Livre IV ont été étendus 19 articles consacrés à l'enseignement privé.

En jugeant que la règle de substitution de la responsabilité de l'État posée pour les enseignants des établissements privés du second degré par l'article 10 du décret

17 Commission de la codification, 31ème rapport, 2020, p.22.

18 CE, 4 / 6 SSR, 29 mars 2002, Gouvernement de la Polynésie française, n° 224574.

du 22 avril 1960 est demeurée applicable en Polynésie française, malgré l'abrogation de cet article 10 par le décret du 14 mars 2008, le Conseil d'État introduit une exception à l'exigence de mention expresse de l'applicabilité; considérant que les textes en cause, comme les décrets de codification ou d'actualisation, sont des décrets essentiellement techniques auxquels on ne peut donner une portée de fond aussi grande que celle suggérée par la question renvoyée:¹⁹

Juger que la substitution de la responsabilité de l'État à celle de l'enseignant de l'établissement privé sous contrat d'association n'était plus applicable en Polynésie entre 2008 et 2022, ce serait juger que le régime de l'enseignement privé sous contrat d'association n'existait plus pendant cette période. Or le décret de codification n'a pas eu cet objet et n'a pu avoir cet effet.

On peut se demander s'il ne s'agit là d'un raisonnement destiné à conserver une protection essentielle, *contra legem*, en opportunité, ou si cette analyse ouvre un nouvel horizon en tentant de distinguer les mesures techniques d'adaptation des adaptations véritables.

B *L'enseignement Privé en Polynésie Française*

Principe fondamental reconnu par les lois de la République, la liberté de l'enseignement en Polynésie française fait l'objet d'une rédaction spécifique de l'article 151-1 du Code de l'éducation, faisant l'économie de la mention du rôle de l'État: « L'exercice de la liberté de l'enseignement est garanti aux établissements d'enseignement privés régulièrement ouverts »²⁰. Conçue d'abord comme liberté donnée aux particuliers et groupements de créer des établissements, la coexistence entre établissements publics et établissements privés garantit aux familles le choix du type d'établissements, du mode d'éducation.

L'ordonnance du 5 mai 2021 renforce les pouvoirs de police du représentant de l'État en y associant la Polynésie française mais lui retire le pouvoir de conclure les contrats avec les établissements d'enseignement privés en substituant la Polynésie française à l'État²¹.

19 Conseil d'État, 10/9, 27 juillet 2022, société Allianz et de l'Église protestante Maohi, n°458607. Conclusions Laurent Domingo.

20 Code de l'éducation, art. L.166-1 II dans sa rédaction issue de l'Ordonnance n° 2021-1747 du 22 décembre 2021, art. 8.

21 Code de l'éducation R.493-1, abrogé: « Jusqu'à l'adoption par les autorités compétentes de la Polynésie française et l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires applicables aux établissements d'enseignement privés la collectivité, ces établissements demeurent régis par » diverses dispositions, dont le décret n° 75-614 du 2 juillet 1975 précité, qui rend applicable en diverses dispositions réglementaires, dont celles du décret de 1960.

La régularité de l'ouverture des établissements privés fait l'objet d'un contrôle partagé entre le représentant de l'État, ici le Haut-commissaire de la République et l'autorité académique dont le rôle est ici assuré par le gouvernement de la Polynésie française (et en son sein par le ministre chargé de l'éducation). Sous réserve de ces précisions, le Code de l'éducation est applicable dans sa version issue de la loi de 2021 confortant les principes de la République. L'ouverture d'un établissement privé impose une déclaration au gouvernement de la Polynésie française qui la transmet au Haut-commissaire, l'un et l'autre pouvant, comme le procureur de la République, faire opposition dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse ou si les conditions prévues par la loi pour ouvrir ou diriger un établissement ne sont pas remplies; en outre, depuis la loi de 2021, le représentant de l'État peut également former opposition afin de prévenir toute forme d'ingérence étrangère ou de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation (L.411-1). En cas d'absence de déclaration, le Haut-commissaire, prononce après avis du gouvernement de la Polynésie française l'interruption de l'accueil des élèves et la fermeture des locaux de cet établissement de fait; l'autorité académique (polynésienne) met alors les parents en demeure d'inscrire leurs enfants dans un établissement régulièrement ouvert (L.441-3-1 créé par la loi du 24 août 2021).

Le contrôle du fonctionnement des établissements hors-contrat est assurée par l'autorité conjointe du Haut-commissaire de la République et du Gouvernement de la Polynésie française; il se limite aux titres exigés des directeurs et des enseignants, à l'ordre public, à la prévention sanitaire et sociale et à la protection de l'enfance et de la jeunesse, notamment contre toute forme de harcèlement scolaire; le gouvernement de la Polynésie française doit s'assurer que l'enseignement dispensé respecte les exigences en matière d'éducation fixées par la collectivité pour garantir le droit à l'instruction (L.442-2, résultant de la loi du 24 août 2021) qui sont en fait les mêmes qu'en métropole (socle commun).

Au-delà de la police des établissements privés hors-contrat, l'application de la loi Debré de 1959 permet aux établissements privés de conclure avec l'État des contrats (contrat d'association L.442-5; et contrat simple L.442-12) portant sur les classes correspondant à un besoin scolaire reconnu; les maîtres sont alors rémunérés par l'État; l'établissement s'engage à respecter les règles et programmes de l'enseignement public et la liberté de conscience des élèves sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyance (L.442-1, entré en vigueur en 2000), tout en conservant son caractère propre (notamment religieux qui, en Polynésie, peut-être catholique, protestant et adventiste). L'applicabilité des articles L.442-5 et L.442-12 auraient dû amener le Haut-commissaire à apposer sa signature, à conclure le contrat. Or, en pratique les conventions relatives à l'éducation ont substitué la Polynésie à l'État pour la conclusion des contrats (convention du 19 juillet 1999, art.27). Cette substitution

est reprise par l'ordonnance de 2021 qui modifie les dispositions législatives du code de l'éducation applicable en Polynésie (L.442-5, L.442-12, L.914-1, etc).

Le Conseil constitutionnel ayant précisé que « si le principe de libre administration des collectivités locales a valeur constitutionnelle, les dispositions que le législateur édicte ne sauraient conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi relative à l'exercice de la liberté de l'enseignement dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire »²², il revient à l'État de « fixer les conditions essentielles de conclusion des contrats avec [les] établissements [d'enseignement privés] ». Au nombre de ces conditions figurent l'appréciation du besoin scolaire reconnu apprécié selon les mêmes critères qu'en métropole ²³ comme l'obligation pour les établissements sous contrat de se conformer aux « règles et programmes de l'enseignement public » (L.442-5).

Si la Polynésie française est compétente en matière d'enseignement scolaire, l'État demeure seul compétent pour fixer les:

règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement. (LOS, art.14, 13).

Comme pour les enseignants des établissements publics, la rémunération des maîtres des établissements privés sous contrat est prise en charge par l'État qui dispose des crédits prévus et autorisés par la loi de finances de l'année²⁴ en fonction des effectifs des élèves accueillis. En outre, l'État verse à la Polynésie française une subvention pour le financement des dépenses effectuées par les établissements d'enseignement privés (part « matériel » du forfait d'externat, crédits d'actions culturelles, fonds sociaux, formation initiale des maîtres)²⁵ lui permettant notamment de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des établissements privés sous

22 Cons. const. Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, cons. 27; rappelée par le CE dans son avis du 5 novembre 2021).

23 L'article 442-5 al.1, applicable, renvoie aux arts L.141-2, L.151-1, L.442-1.

24 Programme 139 de la Mission enseignement scolaire.

25 Convention décennale n° 09916 du 22 octobre 2016 applicable au 1er janvier 2017.

contrat dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes des établissements privés (art. L.442-5, applicable).

II LES LOIS DE PAYS DE 2022 ET LES CHOIX ÉDUCATIFS DE LA POLYNÉSIE

A la suite des lois de 2019 pour une école de la confiance (imposant l'instruction obligatoire dès l'âge de trois ans), de 2021 confortant le respect des principes de la République (soumettant l'instruction en famille à une autorisation préalable) et de 2021 pour la promotion des langues régionales (loi dite Molac); la grande majorité des dispositions législatives nouvelles n'étant pas applicables en Polynésie, deux lois du pays du 11 janvier 2022, l'une modifiant la loi du pays de 2007, l'autre consacrée au langues polynésiennes en dehors de ce cadre initial, ont adopté des mesures proches sans toutefois s'en tenir à un pur mimétisme.

A L'instruction Obligatoire en Polynésie: la Loi du Pays 2022-3 du 11 Janvier 2022

Sans être une exigence constitutionnelle²⁶, l'obligation scolaire (ou, plus exactement l'instruction obligatoire, introduite en France par la loi Ferry de 1882) est un principe général de l'éducation; elle constitue aussi un des engagements internationaux de la France²⁷; avant l'ordonnance de 2021, les articles du Code de l'éducation qui la concernent étaient applicables en Polynésie; depuis l'ordonnance de 2021 seul l'article L.131-2 subsiste (avec une rédaction spécifique) dans la mesure où il concerne aussi la liberté de l'enseignement. Les modifications introduites par la loi de 2019 pour une école de la confiance, notamment la scolarité à 3 ans, ne s'appliquant pas, il était logique que la Polynésie délibère et adopte la loi du pays n° 2022-4 du 11 janvier 2022 portant modification de l'article 2 loi du pays n° 2017-15 du 13 juillet 2017 relative à la Charte de l'éducation de la Polynésie française sur l'obligation scolaire (consacré à l'obligation scolaire); si plusieurs éléments du droit métropolitain sont repris, le législateur polynésien s'en détache pour l'instruction en famille.

"L'instruction est obligatoire pour tous les enfants de 3 à 16 ans" (LP2); auparavant, la Polynésie avait fait le choix, depuis la Charte de l'éducation de 1992, de fixer l'âge à 5 ans et non à 6 ans comme en métropole depuis 1882, tout enfant devant pouvoir être accueilli dès l'âge de 3 ans dans une école maternelle ou dans une classe enfantine. Si par ce biais plus de 90% des enfants de trois ans étaient déjà

26 JP Camby, T. Larzul, J-E Schoet « Instruction obligatoire: pour un principe fondamental reconnu par les lois de la République » (AJDA, 2018) p.2486.

27 Par exemple, art. 28 Convention internationale des droits de l'enfant qui stipule que les États rendent l'enseignement primaire obligatoire et assure l'accessibilité de tous aux formations secondaires.

scolarisés, le choix d'abaisser le seuil de l'instruction obligatoire a été fait après l'adoption en métropole de la loi de 2019. L'objectif est le même, l'exposé des motifs soulignant le rôle primordial de l'école maternelle pour le développement de l'enfant, son acquisition des langages. L'obligation est universelle, concernant « tous les enfants », garçons et filles, nationaux ou étrangers, quel que soit leur mode d'habitat, leur éloignement ou leurs besoins particuliers (inclusion scolaire des élèves handicapés). Contrairement à l'article L.131-1, la loi du pays n'indique pas que cette disposition ne fait pas obstacle à une scolarité plus longue; toutefois la loi du pays de 2022 précise:

Si l'âge obligatoire de scolarisation est de 3 à 16 ans en Polynésie française, en réalité, l'enfant est consulté vers l'âge de 14 ans et ce, jusqu'à la fin de ses études dans le secondaire, voire jusqu'à sa majorité (18 ans).

Si l'obligation répond à de préoccupations extra-scolaires (protection de l'enfance, ordre public, lutte contre l'absentéisme et la déscolarisation) son objectif est essentiellement éducatif. Il a été fixé par la loi Avenir de l'École de 2005 repris par L.131-1-1. Si cette disposition n'est plus applicable, le législateur polynésien l'a repris dans les mêmes termes « Le droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, son sens moral et son esprit critique d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, de partager les valeurs de la République et d'exercer sa citoyenneté. » (LP 2, al 2) ; ces éléments se retrouvent dans le socle commun de connaissances, de compétences et de culture instauré par la la même loi de 2005, reprise et complétée par la loi de refondation de l'école de la République de 2013; si l'art.L.122-1-1 était dans un premier temps applicable en Polynésie, la référence a été supprimée, amenant le législateur polynésien à en reprendre les termes (Art. LP. 13. Garantie des connaissances et des compétences de base qui, curieusement en fait une présentation erronée).

La loi du pays de 2017 reprend les mêmes dispositions que le Code de l'éducation. Elle précise d'abord que « L' instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement.(LP 2017, art.2 al.3 ; reprenant les termes de l'art.L.131-1-1, désormais inapplicable) ; elle poursuit en rappelant que l'instruction obligatoire peut être dispensée soit dans les établissements ou écoles publics ou privés sous contrat d'association avec l'État, soit dans les établissements privés hors contrat d'association avec l'État, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute personne de leur choix (LP 2, al.4); en fait, cet alinéa est superflu dans la mesure où l'article 131-2 ici paraphrasé est applicable, la coexistence des

établissements publics et privés ouvrant un choix aux parents, garantissant la liberté de l'enseignement. Le renvoi à cet article qui fait l'objet d'une rédaction spécifique ou sa reproduction pure et simple serait plus satisfaisante dans la mesure où le texte de 2017 doit être mis à jour s'agissant des contrats d'association désormais conclus par la Polynésie et mentionne le service public du numérique qui offre aussi une possibilité de formation (rédaction in L167-1 II, 16°).

L'instruction en famille ne constitue pas en elle-même un principe fondamental reconnu par les lois de la République mais une des modalités de l'instruction obligatoire²⁸; depuis la loi de 2021 confortant les principes de la République elle est désormais soumise en métropole à l'autorisation préalable de l'autorité académique. Le législateur polynésien a fait le choix de maintenir le système antérieur fondé sur une simple déclaration au ministre chargé de l'éducation qui doit être renouvelée chaque année ; l'instruction peut alors être dispensée par les parents, ou par l'un d'entre eux, ou par toute personne de leur choix, contrairement à la règle désormais applicable en métropole qui exige la possession du baccalauréat aucun diplôme particulier n'est ici requis pour assurer cet enseignement. Si les services du ministère doivent donner un avis préalable sur la justification du choix familial en se fondant sur des éléments énumérés par la loi du pays sans être exhaustifs (exigence de soins médicaux ; situation de handicap; activités sportives ou artistiques; parents itinérants ; éloignement géographique d'un établissement scolaire) c'est pour assurer non un contrôle a priori comme dans le système de l'autorisation préalable mais a posteriori; la loi du pays prévoit en effet un contrôle administratif du maire de la commune (ou en cas de défaillance par les inspecteurs de l'éducation nationale et non, comme en métropole, par le représentant de l'État) qui doit vérifier la réalité des motifs invoqués et un contrôle pédagogique les corps d'inspection portant sur le contenu des enseignements, la qualité des apprentissages et les conditions dans lesquelles ils sont dispensés, vérifiant que les objectifs soient atteints.

B L'enseignement des Langues et de la Culture Polynésiennes: la Loi du Pays n°2022-3 du 11 Janvier 2002

Les dispositions législatives relatives aux langues régionales du Code de l'éducation n'étant pas applicables en Polynésie française, l'enseignement des langues polynésiennes dont le principe est prévu par l'article 57 de la loi organique du 27 février 2004 relève de la compétence de la collectivité. L'article 14 de la loi du pays n° 2007-15 du 13 juillet 2007 affiche la volonté de valoriser les langues polynésiennes en les replaçant dans le cadre d'une stratégie plurilingue ; tout au long de la scolarité, l'enseignement d'une langue polynésienne est proposé dans un cadre

28 Cons.const., 13 août 2021, n°2021-823 DC, cons.n°72.

défini par le conseil des ministres qui arrêtent les programmes, les niveaux de compétences à atteindre et les objectifs pédagogiques. Alors qu'un arrêté en conseil des ministres aurait pu suffire, l'Assemblée adopte, la loi du pays n° 2022-3 du 11 janvier 2022 relative à l'enseignement des langues et de la culture polynésiennes, en s'attachant à respecter le cadre constitutionnel²⁹ qui, depuis 1992 repose sur la reconnaissance du français comme langue de la République, principe dont la loi a pu déduire qu'elle était la langue de l'enseignement, des examens et des concours, sous réserve des dispositions applicables aux épreuves requérant la connaissance de langues régionales ou étrangères formule reprise par l'ordonnance de 2021 qui ajoute un III à l'article L.121-3, applicable en Polynésie.

Aussi, précise-t-elle qu'il s'agit d'un enseignement facultatif (LP 1 al.2); pour être conforme au principe d'égalité, cet enseignement ne doit pas en effet revêtir un caractère obligatoire³⁰, ni pour les élèves, ni pour les enseignants³¹. Citant expressément l'article 57 de la loi organique statutaire elle mentionne, reprenant la formule introduite pour la langue corse³² et déjà utilisée pour les langues polynésiennes:³³

... La langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires dans les établissements du second degré et dans les établissements d'enseignement supérieur (LP 1, al.1).

La loi du pays de 2022 ajoute que l'enseignement est proposé sous deux formes (précisées par arrêté dont les familles sont informées pour pouvoir faire le choix entre un enseignement des langues et de la culture polynésiennes ou enseignement extensif (de 1 à 3 heures par semaine) et un enseignement bilingue en langue française et en langues polynésiennes qui est à la fois un enseignement des langues et un enseignement en langues des disciplines non linguistiques (DNL), l'enseignement en langues polynésiennes ne pouvant dépasser la moitié des heures enseignées. Tenant

29 Stéphane Argentin, Alain Moyrand, « Les langues polynésiennes au sein de l'école : entre malentendus linguistiques et crispations juridiques », dans Nocus, Vernaudon et Paia, 2014, p. 313-326; Marc Debene, « Les langues de Polynésie française et la Constitution: Liberté, égalité, identité » *Comparative Law Journal of the Pacific* ; *Revue juridique polynésienne*, Hors-série XIII, 2011, pp.135-161.

30 Cons. const. 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, no 91-290 DC cons. 37.

31 Cons. const. 27 déc. 2001, Loi de finances pour 2002, no 2001-456 DC cons. 49.

32 Cons. const. 9 avr. 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, no 96-373 DC cons.92.

33 Cons. const. 27 déc. 2001, Loi de finances pour 2002, no 2001-456 DC cons. 49.

compte d'une expérimentation menée depuis 2019³⁴, le conseil des ministres a précisé les principes et modalités d'organisation indiquant que, dans le cadre de la parité horaire aucune des disciplines non linguistiques ne soit enseignée exclusivement en langue polynésienne³⁵.

En outre, la loi du pays retranscrit la disposition de l'article L.312-11 issue de la loi Deixonne de 1951 introduite en Polynésie en 1981: les enseignants des premiers et seconds degrés sont autorisés à recourir aux langues polynésiennes, dès lors qu'ils en tirent profit pour leur enseignement³⁶; elle ajoute qu'ils peuvent également s'appuyer sur des éléments de la culture polynésienne pour favoriser l'acquisition du socle commun de connaissances, de compétences et de culture et des programmes scolaires.

Quelques mois plutôt avait été adoptée en métropole la loi Molac du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion dont l'un des objectifs est de généraliser l'enseignement des langues régionales comme matière facultative dans le cadre normal de l'enseignement, de la maternelle au lycée sur le modèle développé en Corse et repris en Polynésie; le texte voté par le Parlement prévoyait de consacrer une troisième forme d'enseignement des langues régionales, l'enseignement immersif (enseignement effectué pendant une grande partie du temps scolaire dans une langue autre que le français utilisée dans l'établissement comme langue de communication). Si le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition contraire à la Constitution et à son article 2 ("La langue de la République est le français")³⁷, le président de la République a cru pouvoir demander au Gouvernement et au Parlement de trouver les moyens de garantir la transmission des langues régionales notamment par la voie immersive, un rapport parlementaire, considérant l'idée de réviser la Constitution «recevable mais peu opportune à court terme», la solution fut trouvée par une simple circulaire considérant que la méthode dite immersive est avec la parité horaire hebdomadaire une des formes de l'enseignement bilingue, une des stratégies d'enseignement envisageables; la place du français n'est plus alors déterminée par le processus (parité horaire) mais par le résultat (aisance linguistique dans les deux langues); si la langue régionale est langue d'enseignement, le français reste intégré à la démarche pédagogique en tant que de besoin; si elle est utilisée comme langue de communication, elle doit être associée

34 Mirose Paia et Jacques Vernaudo, « Les langues en Polynésie française : la quête d'un nouvel équilibre », *Langues et cité*, 31 | 2022, 18-23.

35 Arrêté n° 681 CM du 13 avril 2023 relatif à l'enseignement bilingue français - langues polynésiennes dans les écoles publiques et privées sous contrat avec l'État (sic).

36 Loi Deixonne du 11 janvier 1951, codifiée en 2000 sous L.312-11.

37 Cons const 21 mai 2021 n°2021-818 DC.

au français, notamment par l'utilisation de documents bilingues; des évaluations doivent permettre de vérifier régulièrement que l'élève a la pleine maîtrise du français et de la langue régionale; si le niveau de maîtrise du français est insuffisant, des solutions de remédiation et d'accompagnement sont proposées pouvant aller jusqu'à une réintégration dans un cursus d'enseignement non bilingue³⁸. Une solution de ce type aurait pu être recherchée, d'autant que le statut des langues polynésiennes, fondé sur une loi organique aurait pu inciter le législateur polynésien à être plus ambitieux.

III CONCLUSION

Contrairement à l'idée rapportée par les auteurs du rapport sur l'accessibilité et l'intelligibilité du droit en Polynésie française qui ont cru percevoir que le code de l'éducation n'avait quasiment aucune portée réelle en Polynésie, on remarquera au contraire qu'il n'est pas sans prégnance.

D'abord parce qu'une centaine de ses articles y sont applicables par mention expresse. Ensuite parce que le législateur polynésien n'hésite pas à lui faire des emprunts sur le mode copier/coller. La lisibilité de la norme doit amener à dépasser les tableaux du compteur de Lifou en les complétant par une version consolidée des textes applicables. Pour assurer l'accessibilité à l'ensemble des règles en vigueur on pourrait envisager de codifier l'ensemble des règles propres à la Polynésie française de source locale et nationale, de tenter la co-construction d'un code commun Etat/Polynésie française.³⁹ Cette formule permettrait de corriger les erreurs que la complexité génère, de combler les oublis et de permettre aux acteurs locaux de mieux appréhender le cadre dans lequel des choix autonomes peuvent être faits.

38 Circ. DGESCO C1-3 du 14 déc. 2021.

39 Michel Thenault, Elisabeth Catta, précités, n 1; pour une proposition voir Philippe Cetout-Gerard, Code de l'éducation pour la Polynésie française (Edition 2015, CPI, Tahiti) 584 p.