

L'ENSEIGNEMENT EST LIBRE : QUEL AVENIR POUR UNE PETITE PHRASE RICHE DE PASSÉ?

PAR

DIANE DÉOM

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Rares sont les débats télévisés ou les écrits d'actualité qui n'abordent pas, au moins implicitement, la thématique de l'enseignement. Des attentes sans doute démesurées sont formulées à l'égard du système scolaire dont la fréquentation est imposée à chaque jeune de nos pays. Ne doit-il pas, tout à la fois, transmettre les savoirs, épauler les personnalités, intégrer dans la société démocratique, inculquer des valeurs, dépister les problèmes familiaux, donner des compétences, promouvoir l'égalité des chances, contribuer à la santé publique, favoriser le civisme, assurer le relais de la mémoire historique, conscientiser à tant de réalités de tous ordres ?

De tous les services publics, celui de l'enseignement est sans doute celui qui draine les enjeux les plus vastes. Il touche aux performances de demain, donc aux intérêts économiques individuels et collectifs. Il touche aussi au mode et à la qualité de vie, aux priorités sociales. Il touche surtout à la culture, à l'identité, à la conception du monde. Il atteint ainsi l'essentiel : ce que la société veut dire et montrer d'elle-même à chacun de ceux qui feront son avenir. Et il s'adresse à tous, dans une phase de la vie où l'esprit est réceptif à toutes les influences.

Dans ce contexte, les prescriptions constitutionnelles relatives à l'enseignement prennent toute leur importance. Comme l'a écrit celui que nous honorons aujourd'hui (1), l'enseignement, sous toutes ses formes, a toujours été au cœur des préoccupations du droit constitutionnel. Nous proposons ici une réflexion sur les trois premiers mots

(1) F. DELPÉRÉE, «Constitution et enseignement», *A.P.T.*, 1989/4, pp. 213 à 224.

de l'article 24 de la Constitution belge, empreints de la merveilleuse concision des textes du XIX^e siècle : « *L'enseignement est libre* ».

Cette liberté qui fut, hier, un pilier de notre organisation scolaire est-elle devenue une garantie désuète ? Est-elle un obstacle, voire un danger, pour la cohésion sociale, ou garde-t-elle au contraire son statut de principe fondateur ? Quelle valeur porte-t-elle encore dans la société européenne du XXI^e siècle, où la place des religions est loin du chemin tranquille que l'après-guerre semblait avoir progressivement façonné ? Un bref aperçu du passé (I) et du présent (II) permet de tenir quelques propos sur l'avenir (III) (2).

I. – LE PASSÉ :

L'ENSEIGNEMENT LIBRE DANS LA BELGIQUE D'HIER (3)

A. – *Les racines : 1831*

La liberté de l'enseignement constituait, en 1831, un des grands enjeux de la mise sur pied de la démocratie libérale moderne que les constituants entendaient construire. L'article 17 de la Constitution rétablit une liberté d'initiative qui avait été malmenée tant par le régime napoléonien (4) que par l'occupant hollandais.

La liberté consacrée est, à l'époque, celle d'enseigner. Conçue dans le prolongement des libertés d'opinion et de culte, elle s'applique, en pratique, principalement à l'Eglise catholique. Dépositaire d'une tradition remontant à la fin du Moyen Age, l'Eglise patronne une série d'institutions dont le but éducatif se conjugue avec une visée proprement religieuse. La liberté d'enseigner est, dans ce contexte, d'abord celle de dispenser un enseignement qui soit inspiré et imprégné par des convictions spécifiques.

Parallèlement à la reconnaissance de cette liberté, l'enseignement public se voit reconnu et conforté par le texte constitutionnel :

(2) L'auteur remercie M. Etienne MICHEL, M^{me} Bénédicte BEAUDOIN et M. Jean DEBREUCQ, du Secrétariat général de l'enseignement catholique, pour l'échanges de vues qu'ils ont eu, lequel a nourri les pages qui suivent. Sur la plupart des questions évoquées ici, on consultera avec intérêt les actes du Congrès de l'enseignement catholique, Louvain-la-Neuve, 11-12 octobre 2002, ed. Segec.

(3) V., pour une étude d'ensemble, (dir.) D. GROOTAERS, *Histoire de l'enseignement en Belgique*, CRISP, Bruxelles, 1998.

(4) Une loi du 17 mars 1808 prévoyait : « *L'enseignement public dans tout l'Empire est confié exclusivement à l'université. Aucune école, aucun établissement public d'instruction ne peut être formé hors de l'université et sans autorisation de son chef* ».

celui-ci évoque *«l'instruction publique donnée aux frais de l'Etat»* (5). Le modèle de l'enseignement public laïque, si cher à nos voisins français, n'est pas de mise en Belgique. L'enseignement officiel est soumis à l'exigence de neutralité, non de laïcité. Il permet aux élèves d'opter entre un cours de morale non confessionnelle et un cours d'une des religions reconnues.

B. – *La croissance : guerre et paix*

En Belgique comme ailleurs, l'enseignement restera le terrain de maints débats politiques épineux. Les guerres scolaires tuent quelques gouvernements, avant qu'une législation de 1958 ne traduise les principes du «pacte scolaire» : les subventions publiques de fonctionnement seront dues à toute école qui remplira les conditions objectives requises, notamment en acceptant le contrôle de l'inspection et en atteignant les seuils de population scolaire minimale. L'enseignement, fût-il «libre», entre alors dans un système de régulation publique dont l'ampleur ira sans cesse croissant.

La liberté de l'enseignement évolue aussi dans sa signification même. Elle ne s'entend plus seulement de la faculté d'initiative reconnue aux pouvoirs organisateurs, mais implique une liberté de choix de la part des familles. Depuis 1831, les conditions sociales ont connu des mutations capitales : l'obligation scolaire, l'organisation des études et des diplômes, la fonction d'ascension sociale assurée par l'école, ont fait leur apparition. L'Etat se considère désormais comme tenu de garantir les conditions d'un libre choix entre enseignement officiel et enseignement libre.

C. – *L'essaimage : la communautarisation de l'enseignement*

La communautarisation de l'enseignement marque un tournant plus décisif qu'il n'y paraît dans le processus d'évolution de l'Etat belge. En 1988, surmontant les appréhensions respectives, toutes les tendances politiques s'accordent pour confier aux trois Communautés (6) la responsabilité de leur propre système d'enseigne-

(5) V. M. LEROY, «La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement», in *Quels droits dans l'enseignement?*, La Charte, 1994, pp. 11 et suiv.

(6) Sous réserve de quelques exceptions limitées, notamment celles qui concernent le début et la fin de l'obligation scolaire ainsi que les conditions minimales de délivrance des diplômes, entendues comme la durée minimale de chaque niveau d'études.

ment (7). Cette solution s'inscrit dans le prolongement de la communautarisation des matières culturelles. Elle marque symboliquement l'accélération du processus fédéral, et elle accentue à coup sûr tant la perception que la formation même de l'identité culturelle distincte des francophones, des flamands et des germanophones.

Pourtant, la transition se fait sans bousculer les principes juridiques connus. Les grands traits de la législation du pacte scolaire sont inscrits dans la Constitution et ainsi «bétonnés» d'une valeur juridique supérieure. Le besoin de sécurité juridique est tel qu'il déclenche l'instauration du contrôle de constitutionnalité, aujourd'hui étendu à l'ensemble des dispositions consacrant les droits et libertés.

Le nouveau texte confirme le principe de la liberté de l'enseignement, et érige explicitement les Communautés en garantes du libre choix des parents. Il instaure la garantie de la gratuité pour tout l'enseignement obligatoire. Et l'affirmation de la liberté de l'enseignement est désormais accompagnée par une nouvelle proclamation de principe, qui traduit une perception plus contemporaine des enjeux de la matière : «*Chacun a droit à l'enseignement*».

II. – LE PRÉSENT : L'ENSEIGNEMENT LIBRE DANS LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE D'AUJOURD'HUI

A. – *Le défi budgétaire*

Parmi les défis que rencontre une politique éducative moderne, on est tentés de citer en premier lieu le défi budgétaire. Dans le contexte de difficultés budgétaires qui fut et reste celui de la Communauté française, il n'est pas facile d'assurer le train de vie d'un système coûteux. Que ce soit en termes d'infrastructures, de personnel, ou de fonctionnement, le droit de l'enseignement est imprégné de contraintes d'origine budgétaire.

Dans ce contexte, la coexistence de réseaux d'enseignement officiel et libre, fonctionnant en parallèle et bien souvent en concurrence, pourrait apparaître comme un luxe périmé.

(7) J. DE GROOF. *La révision constitutionnelle de 1988 et l'enseignement*, Story, 1990.

Pourtant, la législation scolaire ne témoigne guère d'une telle tendance. Les rationalisations, fusions, concertations, sont encouragées et parfois imposées, mais les processus sur lesquels elles reposent consacrent globalement le maintien de réseaux bien distincts. C'est au sein des réseaux, plutôt qu'entre eux, que les efforts de rationalisation sont imposés. La réalité historique, socio-politique, juridique et économique des réseaux constitue la toile de fond sur laquelle tous les scénarios s'inscrivent. Pour autant, la « liberté » de l'enseignement n'en sort pas toujours indemne : les impératifs budgétaires engendrent des contraintes qui restreignent la capacité, pour les pouvoirs organisateurs, de décider du mode d'organisation des établissements scolaires. La Cour d'arbitrage admet très largement la validité de restrictions justifiées par des raisons budgétaires, pour autant qu'elles ne s'avèrent pas discriminatoires (8).

On ne peut manquer d'évoquer en particulier le problème de la viabilité financière de l'enseignement libre. Ne pouvant financer à charge des ressources fiscales les coûts non couverts par les subventions, ces institutions dépendent des mécénats privés – que le déclin des congrégations religieuses rend aléatoires – et des contributions volontaires des parents, sollicités de mille façons. Malgré l'amélioration sensible survenue depuis les accords dits de la St-Boniface, la prise en charge des coûts d'entretien immobiliers, notamment, s'avère parfois problématique; la concrétisation des dispositions qui garantissent la gratuité de l'accès à l'enseignement obligatoire (9) n'est pas non plus sans incidence pour certaines écoles libres. La « misère » des écoles libres est bien connue des enseignants et des familles. Elle s'intègre à la culture particulière du réseau, qui voit souvent les associations de parents endosser un rôle de recherche de fonds qui n'est nullement anecdotique.

B. – *Le défi existentiel*

L'enseignement ne souffre pas que du manque d'argent. Les mouvements sociaux qui l'agitent régulièrement en témoignent : il cher-

(8) V. notamment, à propos d'un décret flamand réorganisant l'enseignement supérieur, l'arrêt n° 44/2005, du 23 février 2005, qui admet des associations obligatoires entre instituts supérieurs et universités ainsi qu'une interdiction temporaire d'organiser de nouvelles formations.

(9) Notamment en limitant les frais (photocopies, manuels, etc.) dont le remboursement peut être demandé aux parents.

che aussi sa vocation véritable, il aspire à la reconnaissance, il peine sous les réformes bureaucratiques et ploie sous l'avalanche d'attentes souvent contradictoires.

En Communauté française, un large processus de concertation a débouché sur l'important décret du 24 juillet 1997 «définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre» (10). Original à bien des égards, ce texte offre à l'enseignement public et subventionné un cadre juridique renouvelé. Il clarifie une série de problèmes touchant aux droits des élèves : admission, gratuité, sanctions disciplinaires. Il entreprend d'énoncer les objectifs même de l'enseignement. Il met sur pied une procédure complexe destinée à préciser les articulations du système : programmes, compétences, outils de formation et d'évaluation, pilotage général.

Dans ce contexte, la spécificité des réseaux est formellement reconnue et consacrée. Le décret formalise l'existence d'organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs; ces organes jouent un rôle essentiel dans les multiples structures mises sur pied par le décret. Il a aussi obligé les établissements d'enseignement à clarifier leur «projet» éducatif et pédagogique, en le formalisant dans des documents soumis à la discussion d'organes participatifs. Plus récemment, la notion d'établissement (non) confessionnel a été clarifiée par le décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné (11).

Le décret de 1997 ne porte pas davantage atteinte à la distinction fondamentale entre les statuts du personnel des différents réseaux. Bien que leur situation fasse l'objet d'un décret qui porte leur «statut», les membres du personnel de l'enseignement libre sont juridiquement sous contrat de travail. La jurisprudence reste constante sur ce point, et maintient donc, entre autres, une différence de trai-

(10) V. l'ouvrage du même titre, (dir.) H. DUMONT et M. COLLIN, ed. F.U.S.L., Bruxelles, 1999.

(11) La législation antérieure utilisait des critères tautologiques et obscurs. Désormais, l'enseignement confessionnel est clairement défini comme celui «dont l'enseignement est basé sur une des religions reprises à l'article 8 et donné avec l'accord de l'autorité compétente du culte concerné» (nouveau texte de l'art. 4 de la loi du 29 mai 1959). L'enseignement officiel ainsi que les écoles libres qui ne répondent pas à cette définition constituent l'enseignement non confessionnel.

tement dans le régime des recours juridictionnels : le recours au Conseil d'Etat n'est pas ouvert à l'encontre des décisions des institutions d'enseignement libre relatives à leur personnel (12). La liberté des pouvoirs organisateurs dans leur politique du personnel est, certes, limitée, notamment en raison des revendications syndicales tendant à des régulations plus égalitaires. Elle reste néanmoins beaucoup plus étendue que dans le cadre des statuts de l'enseignement officiel (13).

Le législateur de 1997 a introduit une brèche dans la liberté des réseaux, en imposant une formule de participation des élèves et/ou parents ainsi que des membres du personnel dans la gestion des écoles. Assez minimaliste (14), cette obligation se retrouve de manière beaucoup plus prononcée dans la législation relative à l'enseignement supérieur. L'autorité publique règle ainsi directement la structure interne de gestion de l'établissement scolaire. Pareille immixtion a été jugée conciliable avec la liberté de l'enseignement, à condition qu'elle demeure dans certaines limites (15).

C. – *Le défi de la dualisation*

De plus en plus, il s'avère que le système scolaire en Communauté française est impuissant à combattre l'accroissement des inégalités sociales. L'écart réel ou supposé entre les établissements de bonne réputation et les autres se creuse, au point que les premiers peinent à gérer le surplus des demandes d'inscription. Les efforts budgétaires consentis au nom de la discrimination positive au profit des établissements des zones défavorisées sont loin de compenser cette réalité.

Dans ce contexte, la jurisprudence classique qui reconnaît aux établissements d'enseignement libre le droit de refuser des élèves est interprétée comme une porte ouverte à l'élitisme et à la sélectivité. Le législateur intervient dès lors pour imposer à tous les établissements – sauf raisons objectives telles que le manque de place –

(12) V. not. notre étude, «Enseignement libre et autorité administrative : dis-moi oui, dis-moi non», *Adm. pub. Trim.*, 2004/2, pp. 95 et suiv.

(13) B. DE COMMER, «Le statut du personnel de l'enseignement libre subventionné», *C.H. CRISP*, 2006, n^{os} 1927-1928.

(14) Et souvent en deçà des pratiques préexistantes.

(15) Cour d'arbitrage, n^o 85/95, du 14 décembre 1995, et n^o 48/2005, du 1^{er} mars 2005. Ce dernier arrêt souligne que les dispositions imposant la participation étudiante n'affectent pas la compétence du pouvoir organisateur pour créer un établissement d'enseignement, fixer le caractère religieux ou philosophique de leur enseignement et leur projet pédagogique ou en déterminer la tendance.

l'admission de tout élève qui souscrit à leur projet éducatif et pédagogique (16). Le droit à l'inscription est ainsi reconnu comme principe, et, si le lien entre l'école libre et ses élèves reste considéré comme contractuel, l'école perd la liberté de refuser de conclure le contrat. Cette limitation à la liberté de l'enseignement est admise par la Cour d'arbitrage comme proportionnée aux buts légitimes que sont la promotion de l'égalité des chances et la garantie du libre choix des parents (17).

Le législateur se soucie également de mieux définir la mission de service public confiée à l'ensemble des établissements subventionnés, dans ses contenus concrets. Les compétences à atteindre sont désormais précisées autrement que par des listes de matières, et exprimées dans des arrêtés qui s'imposent à tous les réseaux – reproduite dans les bulletins, leur phraséologie pédagogique laisse de nombreux parents interloqués... –. L'évaluation est restée cependant largement décentralisée, et les établissements scolaires disposent à cet égard d'une autonomie très étendue : la Belgique ignore la tradition des grands examens à l'image du baccalauréat français. Des dispositions subtiles, reposant sur des systèmes de recours, introduisent toutefois le principe d'une uniformisation dans le mode d'évaluation des élèves, ou, plus exactement, dans les critères de référence de cette évaluation. Surtout, une évolution législative est en cours, dans le sens d'évaluations externes (18).

La Cour d'arbitrage a eu l'occasion de préciser dans plusieurs arrêts que le législateur est en droit d'assigner certains objectifs à l'enseignement qu'il subventionne, et même d'en définir les objets. Néanmoins, la liberté d'enseignement implique une liberté dans le choix des méthodes pédagogiques comme des orientations philosophiques. La formulation des objectifs et programmes ne peut donc être excessivement détaillée et elle doit impérativement ménager aux établissements libres, au moins par la voie de dérogations, la possibilité de pratiquer une pédagogie spécifique (19).

(16) Décret du 8 février 1999.

(17) Cour d'arbitrage, n° 131/2003, du 8 octobre 2003.

(18) Le décret du 2 juin 2006 instaure une évaluation externe « non certificative » et, surtout, organise la délivrance du certificat d'études de base (fin de l'enseignement primaire) par des jurys externes, communs aux différents réseaux, se prononçant sur base d'épreuves uniformisées.

(19) V. en particulier l'arrêt n° 49/2001, du 18 avril 2001.

III. – L'AVENIR : NOTRE ENSEIGNEMENT LIBRE DANS L'EUROPE DE DEMAIN

A. – *Enseignement libre, choix philosophiques et identités culturelles*

On a rappelé les racines de la liberté de l'enseignement, en relation étroite avec les libertés d'opinion et de culte. Or, à l'évidence, la fin du XX^e siècle a été marquée dans nos pays par un fort déclin des pratiques et même des convictions religieuses. Ce constat est-il de nature à mettre en cause le principe de la liberté de l'enseignement ? Dans une société laïcisée, est-il question de s'orienter vers une école unique, au sein de laquelle le maintien d'une rigoureuse neutralité (20) et l'offre de plusieurs cours philosophiques permettraient à chaque famille d'opérer, sur cette question privée qu'est devenue la croyance, le choix qui lui convient ?

Pareille proposition est, certes, présente dans certains débats (21). Paradoxalement, une partie de sa force de séduction réside moins dans le constat de la déchristianisation de la société que dans l'inquiétude soulevée par la vigueur de certaines tendances islamistes ou sectaires. C'est au regard de cette réalité-là qu'apparaît – que réapparaît – toute l'ampleur, toute la portée du principe constitutionnel tel qu'il est compris en droit belge (22).

Pourtant, il n'y a pas de mouvement politique affirmé vers une remise en cause du principe même de la liberté de l'enseignement et du libre choix des parents. La persistance de ces principes n'est pas uniquement due, à notre avis, à l'extrême difficulté d'imaginer une «*tabula rasa*» faisant fi de l'héritage du passé (23). Elle traduit aussi l'attachement à un acquis démocratique, qui apparaît aujourd'hui comme lié à la liberté d'association.

(20) V. le décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité, en tant que principe obligatoire pour l'enseignement organisé par la Communauté française, et le décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné.

(21) V. notamment, pour un ensemble de contributions très éclairantes, «Libérer la liberté d'enseignement», n° spécial de la *Revue nouvelle*, octobre 1998, notamment J. JANNES, pp. 117 et suiv.

(22) Bien entendu, le principe est également consacré par les dispositions du droit international, mais celles-ci s'accroissent de conceptions et de réalités très diverses selon les traditions des États contractants.

(23) Comme on l'a relevé ci-dessus, la réalité des réseaux est inscrite dans tout le droit de l'enseignement.

Avec ou sans références religieuses (24), l'enseignement libre se caractérise en effet par l'importance qu'y prend la culture d'établissement, impulsée par le pouvoir organisateur, souvent en relation avec l'histoire spécifique de chaque école. Les parents ne s'y trompent pas, qui évoquent si souvent pour justifier leur choix, l'indéfinissable «esprit» de l'école, son style, son ambiance. Malgré les contraintes qui enserrant le fonctionnement des écoles, c'est librement que le pouvoir organisateur définit, avec la communauté scolaire (25), les éléments de cette culture propre et les bases du consensus proposé aux familles qui lui confient leurs enfants. L'orientation philosophique, qu'elle soit engagée, neutre ou implicite, n'en est pas séparable : loin de se cantonner au cours philosophique, elle se prolonge nécessairement dans l'ensemble des pratiques éducatives, où elle se décline dans toute sa diversité. Cantonner les choix philosophiques à la sphère des cours du même nom, c'est assurément méconnaître la portée, la complexité et la nature même de la relation éducative.

Nous avons rappelé au début de notre réflexion à quel point l'école est profondément liée à la culture, et de quelle manière insistante elle s'infiltré dans l'essentiel de la vie de chacun. C'est, nous semble-t-il, dans ce contexte qu'on doit considérer la liberté de l'enseignement comme un principe porteur de sens. Et la vigueur de la vie associative dans la société contemporaine interdit de la juger désuète : pouvoir offrir à nos enfants une école qui nous ressemble, cela fait tout simplement partie de nos libertés.

Le risque d'une telle vision n'est-il pas, toutefois, de s'inscrire à rebours des nécessités de la cohésion sociale, de favoriser les ghettos, le cloisonnement, le repli des groupes sociaux sur eux-mêmes, ou à tout le moins de légitimer dans le système scolaire des écarts qualitatifs qui atteignent un seuil critique? Nous abordons ci-après deux aspects de ce problème essentiel.

(24) L'enseignement libre comporte en effet une composante non confessionnelle significative. Celle-ci peut se définir en relation avec des convictions laïques, mais aussi en référence à des conceptions éducatives particulières, comme en témoigne le nombre élevé d'arrêts de la Cour d'arbitrage prononcés à la demande d'écoles se réclamant de la pédagogie de Rudolf Steiner. Ou encore par le souci de rencontrer des besoins culturels ou sociaux spécifiques : prise en charge d'enfants handicapés, enseignement en immersion... Les établissements d'enseignement libre non confessionnel peuvent adhérer au principe de neutralité.

(25) La démarche se formalise par le projet d'établissement, qui est élaboré par le pouvoir organisateur et discuté en conseil de participation.

B. – *Enseignement libre, démocratie et ouverture :
balises juridiques*

Nous l'avons souligné, l'intervention du législateur dans la régulation des relations entre les écoles libres et les élèves va croissant. Inscription, compétences, programmes, évaluation, discipline, participation aux structures de gestion, gratuité : rien de tout cela ne reste à la discrétion des pouvoirs organisateurs, et la tendance n'est assurément pas près de s'inverser. Demain, la législation viendra sans doute baliser les moyens d'endiguer le fléau des violences scolaires (26). Elle s'accroîtra de mesures destinées à agir sur les «flux scolaires» afin d'augmenter la mixité sociale au sein de chaque école : l'obligation formelle d'accepter toute inscription ne suffit pas à l'assurer, dès lors que certaines écoles, assiégées de demandes, disposent d'une marge de manœuvre pour gérer le manque de places (27). Ces innovations seront sans doute, si elles restent tempérées, jugées compatibles avec le principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement.

De telles contraintes peuvent en effet s'analyser comme la contrepartie de la reconnaissance et du subventionnement qui distinguent, en Belgique, enseignement «libre» et enseignement «privé». Elles s'inscrivent dans le processus même qui concrétise le libre choix des parents : les réseaux sont reconnus comme faisant partie d'un système régi par des exigences et des valeurs communes. C'est par cet instrument juridique que le risque d'un cloisonnement culturel trop marqué est rencontré (28). Loin de s'en tenir à quelques exigences «d'ordre public» servant de garde-fous, le pouvoir politique investit de plus en plus systématiquement la démarche éducative.

L'importance du cadre réglementaire régissant l'enseignement libre subventionné permet de l'analyser comme un service public

(26) L'actualité tantôt tragique, tantôt plus banale, alimente régulièrement des discussions sur les liens entre les écoles et les services de police, ou encore sur les mesures de sécurité permettant de contrôler l'accès aux établissements scolaires. Jusqu'à présent, les dispositions légales sur la discipline scolaire s'attachent aux procédures, sans empiéter sur le pouvoir d'appréciation des autorités scolaires.

(27) Un décret voté le 28 février 2007, et qui fait grand bruit, réglemente la pratique des inscriptions en écartant toute priorité autre qu'au profit des frères et sœurs d'enfants déjà inscrits. Une discussion plus large est envisagée, à propos des «bassins scolaires» et de la manière d'y réguler l'offre d'enseignement.

(28) On a pu remarquer que certaines sectes ou tendances très fermées sur elles-mêmes préfèrent, pour cette raison, organiser des filières d'enseignement privé ou prennent la forme juridique d'un enseignement «à domicile».

fonctionnel, ouvert à tous et tenu de s'insérer dans un canevas d'ensemble. Il reste toutefois défini par une logique d'identité philosophique ou culturelle spécifique. L'adhésion au projet pédagogique reste une condition *sine qua non* de recevabilité des demandes d'inscription; ici, le service public n'est donc pas tenu d'être neutre ou accessible sans distinction d'opinions. Lors de l'adoption de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination (29), le cas de l'enseignement libre a été abondamment évoqué pour illustrer la réserve exprimée par l'article 3, qui précise que «*La présente loi ne porte pas atteinte à la protection et à l'exercice des libertés et des droits fondamentaux qui sont mentionnés dans la Constitution et les conventions internationales relatives aux droits de l'homme*». La loi du 10 mai 2007 a abrogé cette législation et limite désormais son champ d'application aux matières de compétence fédérale.

L'intervention du législateur pour réguler le «service public de l'enseignement» connaît là une limite claire, qui semble durable dans la mesure où elle définit l'essence même de la liberté de l'enseignement : la fixation des choix philosophiques et, par voie de conséquence, des méthodes pédagogiques (30), appartient aux pouvoirs organisateurs. Le libre choix des parents constitue également une donnée de base de notre organisation constitutionnelle : on ne conçoit pas, sauf révision de l'article 24 et mutation considérable des mentalités, une répartition administrative des élèves entre les établissements de tous réseaux.

Dans ces limites, la mesure admissible de l'intervention du politique est sans cesse à définir et à discuter. Le droit n'offre guère comme critère de référence que le principe de proportionnalité, enveloppe juridique d'une appréciation de l'équilibre entre les diverses valeurs en cause.

L'histoire et les pratiques ajoutent à ce précepte une forte tradition de concertation, sans doute issue du pacte scolaire, et confortée par le décret précité de 1997 : les réformes importantes sont systématiquement, et parfois âprement, discutées avec les représentants des

(29) V. entre autres à ce sujet O. DE SCHUTTER, «la loi belge tendant à lutter contre la discrimination», *J.T.*, 2003, pp. 845 et suiv., et S. VAN DROOGHENBROECK, «La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination : les défis d'une «horizontalisation» des droits de l'homme», *Adm. publ. Trim.*, 2003/3-4, pp. 208 et suiv.

(30) Pour illustrer le lien entre les deux concepts, v. l'arrêt *Campbell et Cosans* du 23 février 1982 de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui considère le refus des châtiments corporels comme une conviction philosophique.

réseaux. Les vertus d'une telle pratique sont manifestes et incontestables. Cependant, en obligeant les pouvoirs organisateurs à constituer des fédérations, elle provoque une centralisation à l'intérieur des réseaux. Pour certains, l'originalité des projets scolaires spécifiques se noie dans une thématique générale, partie prenante du discours venu d'en haut. La «défense» du réseau libre tuerait-elle la liberté du réseau? Ceci nous renvoie à la problématique même de la régulation du système scolaire, que nous abordons dans un troisième point.

*C. – Enseignement libre, régulation et efficacité :
enjeux socio-économiques*

Les études publiées par l'O.C.D.E. ont (re)mis brutalement sur la place publique le débat sur le système éducatif en Communauté française. Jugé sur ses résultats, il se révèle, dit-on (31), à la fois peu performant et inégalitaire. Notre système échouerait largement tant sous l'angle d'une évaluation de type pédagogique (le niveau de compétence moyen des élèves) que de type social (l'équité dans l'accès à l'éducation), la combinaison des deux registres soulevant d'ailleurs des débats passionnants.

Pareille démarche ne peut laisser le juriste indifférent. Les principes fondateurs sont mesurés à une aune dont ils ne sont pas coutumiers, mais qui apparaît aujourd'hui comme prioritaire : celle de l'efficacité. Ce concept renvoie, à notre estime, à deux approches, toutes deux en relation étroite avec la logique économique.

Il inspire tout d'abord l'évaluation globale d'un système, que l'on ne manque pas de mettre en relation avec les ressources que la collectivité lui consacre. Trop régulé, trop bureaucratique, trop choyé par des réformateurs en chambre, il tuerait le dynamisme pédagogique. N'a-t-on pas été jusqu'à régler par circulaire la durée quotidienne des travaux à domicile pouvant être exigés des élèves des premières années primaires? Au-delà de ce constat, une tension perceptible apparaît autour du financement public de l'enseignement (32), des moyens d'une meilleure allocation des ressources, des

(31) Il ne nous appartient pas d'entrer ici dans une analyse ou une critique de ce diagnostic et des méthodes sur lesquelles il est fondé.

(32) Naturellement plus vive en ce qui concerne l'enseignement supérieur, cette tension n'est pas absente au niveau de l'enseignement obligatoire, où les initiatives de sponsoring privé se multiplient et où le partenariat public/privé fait son entrée dans les techniques de financement des infrastructures.

vertus de la concurrence éventuellement remises en exergue par le moyen du chèque scolaire. Certes, l'enseignement obligatoire reste étranger aux services visés par le droit communautaire (33). Mais, en filigrane, le spectre d'une certaine «libéralisation» de l'enseignement n'est pas absent des débats.

Par ailleurs, le thème de l'efficacité imprègne les pratiques scolaires. Les libres choix parentaux, et par conséquent les stratégies des établissements scolaires, font une large part à la recherche de la performance. Dans une société compétitive, changeante, et pessimiste, chacun cherche légitimement à doter ses enfants des meilleures armes pour affronter l'avenir difficile qu'il pressent pour eux. Mais certains, mieux outillés que d'autres pour y parvenir, s'ouvrent plus facilement les bonnes portes. Le libre choix créerait ainsi un «quasi-marché», un «shopping scolaire» venant accentuer la dualisation des établissements et handicaper le résultat d'ensemble. Il devrait donc être tempéré, dans l'intérêt d'une amélioration globale. L'argument heurte une opinion largement répandue, qui dénonce un nivellement par le bas et redoute que sous couvert de mixité sociale, le système ne dérive vers une uniforme et définitive médiocrité.

D'un côté comme de l'autre, c'est le rôle du pouvoir politique qui est en débat. Le partage entre ce qui doit relever d'une régulation centralisée et ce qui doit rester aux acteurs du terrain est au centre des discussions. L'accent douloureusement porté sur la problématique de l'efficacité met en lumière un débat sur les objectifs et les moyens de la régulation de l'enseignement. A cet égard, la situation de l'enseignement libre et celle de l'enseignement provincial et communal présentent nombre de similitudes (34) : plus que de liberté des acteurs privés, c'est d'autonomie des acteurs locaux qu'il est question. On débat de la marge de manœuvre qui est nécessaire au bon fonctionnement du système ou compatible avec celui-ci.

Cette approche fonctionnelle est omniprésente dans les débats actuels sur l'enseignement. Elle peut d'ailleurs s'autoriser de la Constitution elle-même, qui, en proclamant le droit de chacun à l'enseignement, instaure une obligation positive des pouvoirs publics.

(33) C.J.C.E., aff. C 263/86, du 27 septembre 1988, *Etat belge/Humbel*.

(34) Le réseau de la Communauté française, lui, reste géré par le gouvernement, qui assume donc à la fois un rôle de régulateur et d'acteur.

Dans ces domaines, il n'est pas de vérité péremptoire, et la voix du juriste n'est pas plus autorisée que celle de tout autre citoyen. Ce n'est donc qu'à ce titre que nous formulons ici trois réflexions.

Une première réflexion porte sur les objectifs prioritaires des politiques publiques en matière d'enseignement. Ne s'agit-il pas avant tout de garantir que toute école atteigne un niveau satisfaisant ? La disparité dans le style, et même dans les ambitions et le niveau des établissements scolaires, ne devient inacceptable que lorsque la situation d'une partie d'entre eux se dégrade, phénomène qui caractérise et aggrave inexorablement le dualisme. La priorité n'est donc pas de traquer les écoles supposées élitistes, mais de combattre cette dégradation par tous les moyens. La lutte contre les discriminations de nature sociale et financière est assurément un combat démocratique essentiel ; mais le discours politique donne parfois le sentiment d'une confusion gênante entre élitisme social et niveau d'exigence scolaire ou disciplinaire. Et, faut-il le rappeler, à l'issue du parcours scolaire, tous les jeunes seront confrontés à des exigences que la dureté des réalités économiques comme l'évolution des attentes sociales revoient sans cesse à la hausse.

Une deuxième remarque a trait aux moyens de la régulation publique. C'est un interventionnisme centralisateur qui paraît caractériser l'évolution de notre système d'enseignement. Est-ce bien le meilleur moyen d'améliorer les résultats de celui-ci, dès lors qu'on se trouve dans un domaine où l'engagement humain, personnel et sincère, est primordial ? Des exigences doivent impérativement être atteintes, sur le double plan de la qualité et de l'égalité d'accès. L'autorité publique ne peut-elle renvoyer d'abord vers les acteurs de terrain la recherche des moyens de relever ces défis ? Dans une situation de crise, pourquoi ne pas parier plus sur l'autonomie, au lieu de réagir par des régulations détaillées et uniformes ? Des techniques d'incitation, de partenariat, de responsabilisation, ne sont-elles pas susceptibles de rejaillir positivement sur l'ensemble des écoles ?

La troisième remarque porte sur les vertus essentielles du système que nous héritons des siècles écoulés. L'humiliante comparaison avec les scores obtenus dans les études internationales par nos voisins flamands est formelle : les piètres résultats de l'enseignement francophone ne doivent rien aux principes de l'article 24 de la Constitution, qui prévalent au Nord comme au Sud de notre beau

Royaume... Bien au contraire. Si décrié soit-il, notre enseignement réussit une performance démocratique qui n'est pas si commune : chez nous, l'écrasante majorité des élites sociales opte pour l'enseignement public ou subventionné. Celui-ci parvient donc à proposer, dans le cadre de valeurs communes et vivantes, une diversité salubre. Les réformes doivent respecter ce précieux équilibre. A défaut, elles comportent un risque grave : celui de provoquer l'émergence d'un enseignement privé qui consacrerait véritablement le privilège de l'argent. L'éducation glisserait alors de quelques pas vers la sphère du marché, et nous aurions perdu quelque chose d'essentiel.

EN GUISE DE CONCLUSION

Les vifs débats qui entourent, d'un siècle à l'autre, le monde de l'enseignement, illustrent de manière frappante combien les concepts juridiques sont perméables à l'évolution sociale et culturelle. La liberté de l'enseignement n'échappe pas au constat : sous les trois mêmes petits mots, de 1831 à 2007, des réalités essentiellement différentes sont en cause.

Pourtant, la norme juridique porte en elle-même un contenu intrinsèque. L'évolution des esprits ne tue pas le sens initial des principes de droit, elle l'enrichit et l'infléchit. Aujourd'hui comme hier, demain comme aujourd'hui, reconnaître la liberté de l'enseignement implique un choix, que le droit belge a posé d'emblée. Il reconnaît la capacité des citoyens à assumer, parallèlement à l'enseignement public, des écoles imprégnées de leur culture spécifique mais inscrites dans un cadre de valeurs et d'exigences collectives.

L'économisme ambiant ne doit pas masquer la vérité première des normes juridiques. L'article 24 de la Constitution parle de liberté, de diversité, d'égalité. Formons le vœu que l'avenir conforte ces choix, et leur donne une vigueur renouvelée.