

Le Pacte scolaire : la politique compromise ?

Mathias El Berhoumi

Toute rétrospective de l'année 2015 en matière d'enseignement mettrait en avant la nature exceptionnelle de ce millésime. Poussée dans le dos par la Cour constitutionnelle, la Communauté française a réformé le régime des cours de religion et de morale dans l'enseignement officiel, régime qui n'avait connu aucun changement majeur depuis plus d'un demi-siècle. La Communauté française a ainsi fait évoluer sa législation sur un élément touchant de près au Pacte scolaire.

Le propos pourrait paraître ironique. Au fond, le législateur n'a fait qu'exercer sa fonction législative. Formellement, des dispositions décrétales ont été modifiées et complétées par d'autres dispositions décrétales. Mais dès qu'il est question d'un aspect du Pacte scolaire, les pouvoirs réels du Parlement et du gouvernement apparaissent bien limités. Alors que l'accord du 20 novembre 1958 continue à déterminer les fondamentaux du système scolaire belge, remettre en cause les équilibres sur lesquels il repose revient à ouvrir la boîte de Pandore. Le Pacte scolaire est à ranger parmi les compromis politiques importants de la Belgique du XX^e siècle visant à réguler les clivages qui traversent la société belge. Le risque de raviver ces clivages, et les conflits auxquels ils ont mené, conjugué à l'existence de garde-fous juridiques rend aventureuses les voies qui s'écarteraient de ce compromis.

La fin de l'histoire scolaire

Le Pacte scolaire est le dénouement d'un siècle mouvementé d'histoire de l'enseignement. Dès la fin de la période unioniste (1830-1847) où la priorité était de consolider l'État belge quitte à reléguer au second plan les questions conflictuelles, les catholiques et les libéraux — et, au sein de ces deux camps, les courants modérés ou radicaux — se sont opposés principalement autour de deux questions : la place de la religion dans l'enseignement public et le soutien financier des pouvoirs publics à l'enseignement organisé par les congrégations religieuses¹. La législation scolaire a évolué selon un mouvement de balancier au gré des options philo-

¹ Pour un historique plus détaillé de cette période, nous renvoyons à M. El Berhoumi, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Bruylant, 2013, p. 43 à 125 et les références citées.

sophiques de la majorité parlementaire, réservant au clergé un rôle plus ou moins important dans l'école officielle, consacrant tantôt un accroissement des subventions de l'enseignement libre, tantôt une contraction de celles-ci et le développement de l'enseignement public. Ces oppositions ont culminé lors des deux guerres scolaires, qui s'étalèrent respectivement de 1879 à 1884 et de 1950 à 1958. Ces guerres ont profondément marqué la mémoire collective. Elles ont donné lieu à une forte contestation de la politique gouvernementale au Parlement, mais aussi et surtout dans la société civile, avec des pétitions, des manifestations, des grèves ou des actions de boycott. Les guerres scolaires ont renforcé les divisions de la société, sommant chacun de choisir son camp, catholique ou laïque.

Au terme de la seconde guerre scolaire, la volonté de pacifier la question scolaire prit le dessus. Outre les défis que l'école avait à affronter, de plus en plus de voix au sein des partis politiques exprimaient le désir de dépasser le clivage philosophique et les alliances auxquelles il astreignait. La solidarité cléricale liait, au sein du parti social-chrétien, les partisans du mouvement flamand à la bourgeoisie francophone hostile à leurs revendications. La solidarité anticléricale unissait, pour sa part, les socialistes aux libéraux avec pour conséquence d'empêcher l'expression des revendications sociales des premiers. La question scolaire apparaissait dès lors comme une « hypothèque à lever pour aller de l'avant sur d'autres terrains » (Meynaud, Ladière, Perin, 1965, p. 160 et 161).

Les conflits scolaires indiquent que la Belgique a connu dans son histoire des périodes caractérisées par le recours à la démocratie compétitive pendant lesquelles les décisions étaient prises unilatéralement par la majorité et où existait une possibilité d'alternance

gouvernementale claire entre la majorité et l'opposition (Lijphart, 1999, p. 32). Les guerres scolaires, à l'instar d'autres crises comme la Question royale, indiquent ainsi que le consociativisme sur lequel nous reviendrons n'est pas une caractéristique constante de la Belgique, mais qu'il s'est souvent imposé comme la manière la plus efficace de sortir d'un conflit (Deschouwer, 2006, p. 897 à 899). Ainsi, les élections de 1958 forcèrent le monde politique à tourner la page de la démocratie compétitive en matière d'enseignement. Si les sociaux-chrétiens s'assurèrent d'une majorité absolue au Sénat, ils en furent privés à la Chambre des représentants. Le compromis avec le monde laïque devenait inévitable.

Un pacte élaboré sous le signe du consociativisme

Dès l'intronisation de son gouvernement en juin 1958, le Premier ministre Gaston Eyskens annonça l'intention de « dépolitiser » la question scolaire. Par cette expression impropre, mais révélatrice, la volonté du Premier ministre était en réalité de « soustraire la recherche d'un compromis aux attitudes tranchées du jeu parlementaire, à la mobilisation de l'opinion publique et à l'action des groupes de pression » (Wynants, Paret, 1998, p. 40).

C'est ainsi que le 8 août 1958 fut installée une commission nationale comprenant quatre représentants par parti, secondée par une commission d'experts. La plupart des travaux de la commission nationale eurent lieu lors des vacances parlementaires, ce qui permettait au gouvernement d'être à l'abri du contrôle des élus. Les négociations se soldèrent le 4 novembre 1958 par un accord, approuvé douze jours plus tard par les différents congrès. Le Pacte scolaire fut officiellement signé le 20 novembre. Il est symptomatique que pendant toute cette période, le Parlement fut tenu

à l'écart du processus de décision. Le concept de « consociativisme » permet de rendre compte de ce processus. En vue d'assurer une certaine stabilité dans une société plurielle, les élites politiques des segments les plus importants coopèrent au sein d'organes informels où un droit de veto est reconnu aux segments minoritaires. Dans ce modèle, les partis jouent un rôle central. Ce n'est que les 6 et 21 mai 1959 que respectivement la Chambre et le Sénat votèrent le projet de loi dans lequel la plupart des dispositions du Pacte furent traduites.

Présenté comme un « acte de raison », le Pacte scolaire forme la majeure partie de l'exposé des motifs de la loi du 29 mai 1959, toujours en vigueur en Communauté française : « Pour que le Parlement puisse en connaissance de cause, apprécier la portée de ce projet et sa conformité au pacte scolaire, il importe que celui-ci soit officiellement porté à la connaissance des Chambres législatives. Ce pacte comporte certaines dispositions et l'affirmation de certains accords de fait qui doivent constituer de véritables travaux préparatoires et lier le présent gouvernement et les gouvernements à venir. Le fait que ces dispositions ne sont pas insérées dans un texte légal n'en altère nullement la force impérative² ». Cet extrait est révélateur du poids donné au compromis politique : on admet qu'il limite les marges de manœuvre des autorités politiques, et qu'il ne respecte pas la raison juridique en s'imposant sans être consacré dans une règle de droit étatique³.

Le langage commun des négociateurs

Si les grands partis ont pu aboutir à ce compromis fondateur malgré des conceptions divergentes sinon antagonistes, c'est parce qu'ils sont parvenus à s'accorder sur une référence partagée : le libre choix de l'école par le père de famille. Ce principe constitue le fil conducteur du Pacte scolaire. Il justifie le subventionnement de l'enseignement libre, l'expansion de l'enseignement officiel et la neutralité de ce dernier, ce qui implique notamment d'offrir aux parents le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle. Le Pacte scolaire remplira sans conteste ses objectifs de pacification. Mais la paix a un prix. Faire du libre choix la pierre angulaire du Pacte scolaire, « légitime la coexistence de réseaux idéologiquement différenciés, ainsi que leur concurrence. À certains égards, l'accord politique de 1958 renforce le cloisonnement de la société belge. Au sein de milieux chrétiens, il accentue la propension à rassembler les croyants dans « leurs » propres écoles, à tous les niveaux du cycle éducatif. Il incite également l'épiscopat à mettre en exergue les spécificités du réseau catholique, investi d'une mission religieuse » (Wynants, Paret, 1998, p. 42). Si le Pacte apaise le conflit philosophico-religieux dans le champ scolaire, et plus généralement dans la société, cette pacification a pour contrecoup l'institutionnalisation d'une organisation scolaire structurée autour du pluralisme philosophique. La paix a aussi eu un coût budgétaire important. On a parlé à son égard d'un « armistice noyé dans les subsides » (Meynaud, Ladrière et Perin, 1965, p. 168) ou d'une application du principe « chaque pilier pour soi et les fonds publics pour tous » (Seiler, 1997, p. 619).

2 | Documents parlementaires, Chambre, 1958-1959, n° 199-1, p. 1.

3 | Pour rendre compte de ce phénomène, Hugues Dumont a forgé le concept de « para-légalité » par lequel il désigne les normes conçues et pratiquées par un mouvement social ou par une élite, non conformes à la raison et à certaines des prescriptions du droit étatique, formant un système juridique parallèle et concurrentiel à celui-ci, et aptes, dans des conditions déterminées, à s'imposer à lui plus ou moins largement (Dumont, 1999, p. 657 à 667).

Comme tout texte de compromis, le Pacte n'a pas répondu entièrement aux attentes des uns et des autres. C'est surtout dans les méthodes qu'il faut chercher la plus-value du Pacte. En renonçant à la voie majoritaire, celui-ci a gravé l'équilibre en frontispice des politiques scolaires. L'attachement à cet équilibre tient moins dans sa valeur intrinsèque — son caractère « équilibré » ou non — que dans l'idée que la méconnaissance de celui-ci mènera inexorablement à une troisième guerre scolaire dont personne ne peut augurer l'issue.

La commission permanente, gardienne du temple

L'armistice de 1958 devait être assorti d'une certaine durabilité non seulement pour répondre à la volonté des uns et des autres de dépasser le clivage philosophique, mais également parce que la qualité de l'enseignement et sa démocratisation devaient s'extraire des aléas des majorités changeantes. La résolution n° 30 prévoit la mise en place d'une commission permanente. Celle-ci connaît les principaux lois et arrêtés pris en exécution des résolutions du Pacte scolaire. Cet organe de fait a eu une influence déterminante sur la politique scolaire jusque dans les années 1980.

Herman De Croo, alors ministre de l'Éducation nationale, résuma parfaitement la situation en 1975 : « Il n'y a pas d'autre pays en dehors de la Belgique, à ma connaissance, où le Parlement — ce four à lois — ait si peu à dire et à redire en matière scolaire et en matière pédagogique [...]. De longues controverses, de fortes oppositions et de boiteux compromis ont voulu que depuis près de vingt ans, la dispute scolaire soit enlevée aux alternatives des majorités gouvernementales donc, en grandes lignes, à la politique d'un gouvernement donné. Un club, phénomène étonnant, mais vivace, appelé commission du Pacte scolaire où des

délégués et des porte-paroles de partis politiques discutent des éléments qui pourraient troubler la paix scolaire — la *pax scolastica* — maintient les garde-fous pour la conduite d'un gouvernement. Il sert de levier à l'inertie des conservatismes » (Masquelin, 1975, p. 11.). « Le texte en discussion est le fruit de pourparlers menés par des délégués des trois partis nationaux, et plus précisément par les signataires encore en vie du Pacte scolaire de 1958. Logiquement, il faut en tirer une double conclusion : tout d'abord, que le texte même et la teneur du projet ont été préparés avec soin et ensuite, que le projet ne devrait guère donner lieu à discussion puisqu'il est basé sur l'accord préalable des trois grands partis⁴ ».

La constitutionnalisation du Pacte

À partir des années 1970, l'enseignement est confronté à un défi de taille : concilier les revendications flamandes d'une autonomie culturelle et maintenir la paix scolaire dans les différentes Communautés du pays. En effet, dans le cadre de la transformation de l'État unitaire belge en une fédération, la communautarisation de l'enseignement risquait de briser l'équilibre du Pacte scolaire en transférant cette compétence à une Communauté flamande majoritairement catholique et à une Communauté française majoritairement laïque. Il convenait dès lors de protéger les minorités idéologiques et philosophiques générées par la fédéralisation (Delgrange, 1995, p. 1171 et 1172).

Le 24 décembre 1970, les chambres révisent la Constitution. Les Communautés deviennent compétentes pour l'enseignement, à l'exclusion notamment de ce qui a trait à la paix scolaire. Le Constituant a ainsi voulu éviter que la guerre scolaire « ne se rallume au sein

4 | Documents parlementaires, Sénat, 1965-1966, n° 229, p. 2.

de l'une ou l'autre communauté culturelle » (de Stexhe, 1972, p. 87). Il s'est toutefois avéré que cette exception à la compétence des Communautés, combinée à d'autres, était d'une telle ampleur que l'essentiel des politiques scolaires demeurait de la compétence de l'autorité fédérale. L'appétit du mouvement flamand était loin d'être assouvi.

En 1988, les autorités politiques font sauter ces verrous pour approfondir la défédéralisation de l'enseignement qui devient, moyennant trois exceptions à portée limitée, une compétence pleine et entière des Communautés. Si la paix scolaire n'était plus une limite à la compétence des Communautés, on révisa néanmoins l'article 17 de la Constitution, laissé indemne en 1970, pour y insérer les axes principaux du Pacte scolaire. Aux dires du Constituant, en inscrivant les « points essentiels » du Pacte scolaire à l'article 17 de la Constitution et en érigeant la Cour constitutionnelle en tant que gardienne de cette disposition habilitée à annuler les décrets qui la méconnaissent, « les mécanismes politiques sont remplacés par des garanties juridiques⁵ ».

L'article 17, devenu 24 depuis la coordination de 1994, consacre ainsi notamment le libre choix de l'école, le subventionnement de l'enseignement libre, la gratuité de l'accès à l'enseignement obligatoire, la neutralité de l'enseignement de la Communauté et l'obligation pour l'enseignement officiel d'offrir le choix entre l'enseignement des religions reconnues ou celui de la morale non confessionnelle. Il s'ensuit que les Communautés n'ont aucune prise sur ces différents aspects. Si des autorités politiques souhaitent donner à l'organisation du système scolaire

d'autres fondements, cette disposition constitutionnelle doit être révisée selon la procédure prévue à l'article 195 de la Constitution. Cette procédure exige notamment une majorité des deux tiers au sein de la Chambre des représentants et du Sénat. En conséquence, non seulement une révision de l'article 24 supposerait un accord qui transcende les clivages politiques, mais elle devrait aussi recevoir le soutien d'élus issus des deux groupes linguistiques, flamand et francophone.

S'exprimant à propos des fameuses « lois cardinales » hongroises adoptées à la majorité des deux tiers, la commission de Venise du Conseil de l'Europe a exprimé de vives réserves : « Un Parlement doit posséder la marge de manœuvre nécessaire pour accompagner les grandes mutations et relever les défis nouveaux que rencontre une société. Le bon fonctionnement d'un système démocratique repose sur sa capacité d'évolution permanente. La multiplication des choix politiques placés hors d'atteinte de la majorité simple réduit la signification des élections futures et accroît les possibilités dont dispose une majorité des deux tiers pour verrouiller ses préférences politiques et l'ordre juridique national. L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH [Convention européenne des droits de l'homme] dispose que les élections doivent être organisées “dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif”, ce qui n'a plus aucun sens si le législateur est privé de la possibilité de modifier la législation sur des points importants, pour des décisions qui relèvent en fait de la majorité simple. L'essence même de la démocratie est en jeu dès lors qu'au-delà des principes fondamentaux, des règles de détail très spécifiques sont fixées dans une loi organique sur certaines questions [...]. Cela risque aussi de susciter de longs

5 | Rapport de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions, Documents parlementaires, Sénat, Session extraordinaire 1988, n° 100-1/2, p. 27 et 28.

Références

Delgrange X. (1995), « Le fédéralisme belge : la protection des minorités linguistiques et idéologiques », *Revue du droit public en France et à l'étranger*.

Deschouwer K. (2006), « And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century », *West European politics*, vol. 29, n° 5.

de Stexhe P. (1972), *La révision de la Constitution belge 1968 – 1971*, Larcier.

Dumont H., El Berhoumi M. et Hachez I. (dir.) (2015), *La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Larcier.

Dumont H. (1999), « Le pacte scolaire : une norme para-légale exemplaire », E. Witte, J. De Groof et J. Tyssens (dir.), *Het schoolpact van 1958. Ontstaan, grondlijnen en toepassing van een Belgisch compromis – Le pacte scolaire de 1958. Origines, principes et application d'un compromis belge. Bruxelles-Louvain*, VUBPRESS-Garant.

El Berhoumi M. (2013), *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Bruylant.

Hall P. A. et Taylor R. C.R. (1997), « La science politique et les trois néoinstitutionnalismes », *Revue française de science politique*.

Lijphart A. (1999), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven et Londres, Yales University Press.

conflits politiques et d'engendrer des tensions inutiles et un cout élevé pour la société le jour où des réformes se révèlent nécessaires⁶. » Si l'on peut extraire ce propos de son contexte — les dérives autoritaires de Viktor Orban — il y a néanmoins lieu de s'interroger sur la légitimité du « bétonnage » juridique des compromis politiques. Inaugurée avec le Pacte scolaire, cette pratique a été plusieurs fois utilisée pour réguler le clivage communautaire, dernièrement à l'occasion de la sixième réforme de l'État (Dumont, El Berhoumi et Hachez, 2015, p. 31 à 36). La constitutionnalisation du Pacte scolaire aboutit en pratique à amputer le débat démocratique des questions relatives aux structures de l'enseignement dont on peut attribuer au moins une partie des dysfonctionnements du système scolaire.

Sortir de la dépendance au Pacte

Au-delà de la rigidité des procédures prévues par la Constitution, l'histoire scolaire n'encourage pas les autorités politiques à tenter l'aventure d'une révision constitutionnelle. Le traumatisme des guerres scolaires est toujours bien présent dans les esprits. Il faut ajouter que la temporalité propre au monde politique n'est pas propice à la remise en cause de tels aspects fondamentaux. Le cycle électoral quinquennal des législateurs favorise les solutions les moins coûteuses et les plus bénéfiques à court terme. S'engager dans la contestation du système du Pacte constitue un risque politique évident pour des changements qui inévitablement s'inscriront dans le long terme.

Le compromis du Pacte scolaire forme une « dépendance au sentier », notion par laquelle on désigne les formes prises par des processus « de cristallisation

⁶ Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise), Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, CDL-AD (2011) 016, Avis n° 621/2011, § 24. Voy. aussi le § 131.

Masquelin J.-J. (préface de) (1975), *Le droit aux subsides de l'enseignement libre*, Éditions interuniversitaires.

Meynaud J., Ladrière J. et Perin Fr. (1965), *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Armand Colin.

Palier B. et Surel Y. (2005/1), « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de sciences politiques*.

Seiler D.-L. (1997), « Un système consociatif exemplaire : la Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 3.

Wynants P. et Paret M. (1998), « École et clivages aux XIX^e et XX^e siècles », D. Groottaers (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Crisp.

et de sédimentation de règles et de pratiques, qui vont limiter les possibilités d'actions des acteurs publics et privés concernés » (Palier et Surel, 2005/1, p. 21). Cette idée permet de comprendre pourquoi malgré la volonté des autorités politiques, malgré des révolutions idéologiques, certains changements de politiques publiques ne paraissent pas possibles. Le libre choix est à ranger parmi ces institutions qui vont tellement de soi qu'elles échappent à toute remise en cause directe (Hall et Taylor, 1997, p. 473 et 474). D'autres aspects du Pacte scolaire sont davantage contestés, on pense ainsi au choix entre l'enseignement de la religion ou de la morale. Sans doute faut-il voir dans le moindre soutien dont jouit ce volet du Pacte l'une des clés des change-

ments dont il a récemment fait l'objet⁷. Toujours est-il que le système du Pacte scolaire a fortement influencé la réforme en distinguant clairement le régime imposé à l'enseignement officiel de celui prévu pour l'enseignement libre⁸.

C'est un truisme de l'affirmer, mais la société belge de 2016 n'est plus celle du siècle dernier. Depuis lors, il y a eu la sécularisation, une moindre fidélité des citoyens à « leur » monde sociologique et des piliers de plus en plus pluralistes. L'enseignement n'a plus cette vocation d'intégration morale, d'endoctrinement qui justifiait la division du système éducatif en réseaux. Si l'école doit « faire société », on ne peut plus considérer un système scolaire cloisonné comme allant de soi. Le Pacte scolaire pose une question démocratique fondamentale : peut-on délibérer des questions clivantes dans une société divisée ? Nous avons la ferme conviction qu'en démocratie même les compromis les plus délicats à atteindre doivent pouvoir être remis en question.

7 | Une autre clé essentielle réside dans l'évolution du droit européen et international des droits de l'homme, en particulier de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui rendait intenable un système obligeant les parents à choisir un enseignement engagé sans possibilité de dispense.

8 | Pour l'enseignement officiel, le volume horaire destiné à l'enseignement de la religion ou de la morale passe de deux à une heure hebdomadaire, et un cours d'éducation à la philosophie et à la citoyenneté est institué. Pour l'enseignement libre, les deux heures hebdomadaires consacrées à l'enseignement de la religion correspondant à l'orientation de l'école ou à la morale pour l'enseignement non confessionnel sont maintenues. L'éducation à la philosophie et à la citoyenneté ne fait pas l'objet d'un cours en soi, mais doit être intégrée dans les enseignements de la grille horaire et suivre des référentiels communs aux différents réseaux.