

# La liberté d'enseignement entre érosion et résistance

*Quinze ans après le décret missions, que reste-t-il de la liberté d'enseignement ? L'introduction des socles de compétences a inauguré un mouvement législatif restreignant progressivement ce principe constitutionnel. Les réformes qui se sont succédé ont considérablement réduit la portée de la liberté d'organiser un établissement, qui postule notamment celle de définir le contenu et les méthodes de l'enseignement. Dans une moindre mesure, la liberté de choisir l'école de ses enfants a également été limitée. Ces réformes traduisent une politique scolaire visant l'égalité entre les élèves et l'efficacité du système éducatif. En effet, la liberté d'enseignement est jugée responsable des faiblesses de la Communauté française au regard de cette double exigence. Dès lors, elle doit être encadrée. Le bilan de cette entreprise est cependant contrasté. Réduire la liberté d'enseignement sans réviser la disposition constitutionnelle qui la consacre mène progressivement à une impasse : un noyau dur de la liberté est prémuni de toute atteinte. Celui-ci forme un obstacle à l'aboutissement des politiques scolaires, il empêche ces dernières d'atteindre leurs objectifs affichés. Plutôt que de persévérer dans cette voie, il y a lieu de réfléchir à une définition contemporaine de la liberté d'enseignement, sauvegardant ce qu'elle a de précieux, abandonnant ce qu'elle a de pervers.*

---

MATHIAS EL BERHOUMI

« Libérer la liberté d'enseignement ». Sous ce titre, *La Revue nouvelle* d'octobre 1998 a accueilli la dernière réflexion collective majeure à propos de l'un des fondements de l'école en Communauté française. Le dossier se situait à une époque charnière, un an à peine après l'adoption du décret « Missions » du 24 juillet 1997. Ce décret a, en effet, marqué une césure dans les politiques scolaires. L'affirmation du rôle de la Communauté française en particulier par l'édition d'objectifs pédagogiques assignés à toutes les écoles — les fameux « socles de compétences » — rompt avec un système scolaire gouverné par la liberté. En sens inverse, la formalisation des fédérations de pouvoirs organisa-

teurs institutionnalise un « contreministère » de l'enseignement tout en alimentant un mouvement de centralisation au sein du réseau libre.

Pendant les quinze années qui nous séparent de ce dossier, les politiques scolaires amorcées en 1997 se sont poursuivies et approfondies. La liberté d'enseignement en a été remodelée.

A-t-elle été pour autant réinterrogée ? À première vue, non. La liberté d'enseignement est toujours proclamée, dans les mêmes termes, à l'article 24 de la Constitution et apparaît indiscutable, du moins dans certaines de ses manifestations. Cette stabilité s'accompagne néanmoins d'une perception de plus en plus critique, par les mondes scientifique et politique, des effets pervers de ce principe.

Le décret « Inscriptions » du 8 mars 2007 a mis sur le devant de la scène le rapport problématique entretenu avec la liberté d'enseignement. Non que la procédure chronologique imposée ait anéanti le libre choix des parents. Mais les controverses que ce décret a engendrées ont révélé l'hiatus entre les positionnements, sincères ou non, des différents acteurs : les uns ont condamné les effets de la liberté tout en affirmant leur attachement à celle-ci ; les autres ont rejeté un décret jugé attentatoire à la liberté sans nier l'importance de la lutte contre les inégalités scolaires.

Les polémiques sur les inscriptions s'étant estompées, et l'austérité compromettant la conduite de nouvelles réformes, le contexte actuel est propice à une interrogation à frais nouveaux sur la liberté d'enseignement à partir du bilan des politiques scolaires des deux dernières décennies et dans le prolongement des réflexions stimulantes du dossier de 1998.

Cette contribution est celle d'un juriste convaincu de l'apport d'une analyse prenant comme point de départ une description du droit. En effet, le débat sur la liberté d'enseignement ne peut faire l'économie d'un regard sur les dynamiques proprement juridiques que connaît cette règle constitutionnelle. Pour autant qu'il s'ouvre sur les autres sciences sociales, ce regard peut contribuer à cerner les contours des évolutions de cette liberté, à en expliquer la stabilité et à appréhender la manière dont elle régule les politiques scolaires.

## **LES FONDAMENTAUX DU RÉGIME JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT**

Telle que proclamée par la Constitution, la liberté d'enseignement comprend deux dimensions qui sont comme les faces d'une même médaille. La liberté organisationnelle vise à garantir aux individus la liberté d'ouvrir une école, de l'organiser et d'y enseigner, alors que le revers, le libre choix, reconnaît aux parents le droit de choisir l'établissement d'enseignement de leurs enfants ainsi que, dans les écoles officielles, le cours de religion ou de morale qu'ils suivront.

Ainsi présenté, ce principe existe dans de nombreux pays. Malgré tout, la liberté d'enseignement en Belgique comporte une spécificité de taille : le droit aux subventions. Toute école qui répond à des conditions établies par la loi peut être financée par les deniers publics. De la sorte, la liberté d'enseignement ne se cantonne pas à un droit que les particuliers peuvent opposer à l'État pour se prémunir de son intervention. L'effectivité de la liberté postule le concours financier de l'État.

Cette spécificité de la liberté subsidiée est le fruit d'une longue séquence historique. Alors qu'à l'origine les catholiques voulaient cléricaiser l'école publique, ils se sont progressivement repliés sur leurs écoles pour développer un réseau confessionnel. Les partis laïques ont, quant à eux, défendu l'expansion de l'école officielle neutre quitte à admettre le subventionnement de l'école libre. Pour pacifier la question scolaire, l'ensemble des partis ont opté pour la scolarisation des communautés philosophiques dans des réseaux séparés entre lesquels les parents sont libres de choisir. Ce cloisonnement est au cœur du Pacte scolaire. Il a reçu une assise constitutionnelle en 1988. Le transfert presque intégral de la compétence d'enseignement aux Communautés a suscité la crainte que le compromis de 1958 soit remis en cause dans une Communauté française majoritairement laïque. Dès lors, les principaux axes du Pacte scolaire ont été inscrits au sein de l'article 24 de la Constitution et le contrôle du respect de cette disposition a été confié à la Cour constitutionnelle.

Si la liberté subsidiée de l'enseignement a été au centre d'autant de polémiques, c'est en raison de la connotation philosophico-religieuse qu'elle revêt. Tout en s'adressant formellement à toute personne de droit privé, elle a été affirmée à des fins culturelles et a principalement été exercée par des congrégations catholiques. Cette coloration philosophico-religieuse se matérialise dans le régime juridique de la liberté d'enseignement. Vu sous l'angle de la liberté organisationnelle, le noyau dur de ce principe se situe dans la liberté du pouvoir organisateur de choisir son affiliation religieuse ou philosophique. De cette option découle traditionnellement le choix des orientations pédagogiques de l'école, du personnel chargé de les enseigner, des élèves jugés compatibles avec l'identité de l'école et d'une multitude d'aspects liés à l'organisation interne. Le régime juridique de la liberté est ainsi fondé sur le raisonnement selon lequel l'affiliation religieuse ou philosophique irradie chacune des dimensions de l'enseignement. En d'autres termes, l'identité religieuse ou philosophique inspire l'éducation dans sa globalité et non uniquement les cours spécifiquement consacrés à la morale ou à la religion. Dès lors, la liberté ne se limite pas à adopter ou à rejeter une confession, elle couvre tout ce qui forme un corollaire de la détermination du projet fondateur de l'école.

## LES DÉCRETS À L'ASSAUT DE LA LIBERTÉ

Jusqu'au milieu des années 1990, la liberté d'enseignement jouit d'une intensité particulièrement forte. Elle n'est que marginalement encadrée par le législateur. La (non-)politique scolaire se borne alors à suivre la volonté des ré-

seaux et les tentatives de réformes d'ampleur — notamment, dans une certaine mesure, l'école rénovée — butent sur l'autonomie de ces derniers.

À partir du décret « Missions », la donne changera. Presque en chacune de ses dimensions, la liberté d'enseignement subira de nombreuses restrictions.

Ainsi en est-il de la liberté pédagogique, pourtant toujours solidement garantie par l'article 6 de la loi du Pacte scolaire<sup>1</sup>. Du point de vue du contenu des enseignements, les objectifs pédagogiques ont sensiblement restreint cette liberté. Désormais, chaque établissement doit enseigner un socle commun et les possibilités de dérogation sont purement théoriques. On notera que le législateur tend à justifier ses atteintes dans le contenu des enseignements par les latitudes qu'il maintient dans les méthodes pédagogiques. L'objectif est le même pour tous, il est déterminé par le législateur, les moyens pour y parvenir peuvent différer, ils sont du ressort des établissements. Cette logique affichée par les autorités politiques ne résiste pas à l'examen des évolutions décrétales. La liberté des méthodes pédagogiques a également été réduite par le législateur. En effet, la définition de la matière à acquérir par tous s'accompagne d'une indication des procédés pédagogiques qu'il faut mettre en œuvre pour y parvenir. Par ailleurs, que penser d'autres interventions décrétales comme la réglementation des devoirs à domicile ou la définition du nombre maximal d'élèves par classe ?

La liberté en matière pédagogique se doublait autrefois d'une très large autonomie dans l'évaluation et la certification des parcours des élèves. Cette liberté tend également à être limitée. Aux moments clefs du parcours scolaire, la sanction des études est centralisée par le biais d'évaluations externes certificatives. Enfin, pour protéger leur spécificité philosophique ou religieuse, les écoles libres pouvaient jadis refuser l'inscription d'un élève dont les convictions étaient jugées étrangères à la doctrine de l'école. Cette autre dimension de la liberté organisationnelle a été théoriquement anéantie par le décret dit de la Saint-Boniface du 12 juillet 2001 qui consacre un droit à l'inscription dans le chef des parents peu importe le réseau de l'école de leur choix.

Les exemples de cette entreprise de réduction de la liberté d'enseignement peuvent être multipliés. Rares sont pourtant les mesures restrictives qui ont été annulées par la Cour constitutionnelle. Pour celle-ci, les limitations de l'autonomie des écoles sont la contrepartie du financement accordé aux écoles libres. Le législateur est en droit d'émettre des conditions au bénéfice du subventionnement. Et même lorsque le législateur limite la liberté d'enseignement des écoles entièrement privées ou celle de l'enseignement à domicile, la Cour constitutionnelle a considéré que la liberté d'enseignement n'était pas méconue : le droit à l'instruction des enfants est susceptible de justifier de telles

1 Pour reprendre les mots du Conseil d'État, à l'occasion de l'examen de l'avant-projet qui deviendra le décret « Missions » : « Même s'il ne l'abroge pas explicitement, le projet examiné rend sans objet l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite loi du Pacte scolaire, qui, en reconnaissant, sous conditions et contrôle, la liberté de choisir les méthodes pédagogiques et de fixer les horaires, constituait le symbole de la survivance de la liberté d'organiser un enseignement. »

ingérences<sup>2</sup>. La Cour constitutionnelle n'a pas véritablement balisé les atteintes à la liberté d'enseignement de sorte que cette dernière a été fortement limitée par le législateur.

On peut cependant observer qu'en ce qui concerne le libre choix, la réglementation a été moins loin qu'à propos de la liberté organisationnelle. Certes, l'inscription dans le premier degré commun de l'enseignement secondaire est désormais réglée par une procédure complexe. Dans ce cadre, le choix de certains parents supplante celui d'autres parents. Ainsi, un enfant scolarisé dans une école primaire à indice socioéconomique défavorisé ou à proximité du domicile familial aura plus de chances d'être inscrit dans l'école préférée de ses parents. Certes aussi, la possibilité de changer d'école, en cours d'année ou en cours de cycle, pendant les huit premières années de l'enseignement obligatoire a été limitée<sup>3</sup>. Néanmoins, ces restrictions du libre choix demeurent circonscrites. D'une part, la réglementation des inscriptions ne concerne que l'entrée dans l'enseignement secondaire. D'autre part, la Cour constitutionnelle a considéré qu'une limitation de la liberté de changer d'école ne pouvait aller jusqu'à empêcher un parent d'adapter son choix s'il ne peut plus se retrouver dans le projet pédagogique de l'établissement pour des raisons de conviction religieuse ou philosophique<sup>4</sup>.

Si la description juridique révèle une réduction de la liberté d'enseignement, surtout dans sa dimension organisationnelle, encore faut-il en expliquer les raisons et comprendre pourquoi le libre choix a fait l'objet d'un traitement différent.

## **EN QUÊTE D'ÉGALITÉ LA POLITIQUE SCOLAIRE CONTRE LA LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT**

L'hypothèse explicative que nous retenons est celle de l'émergence d'une politique scolaire dont la visée et les instruments entrent en tension avec la liberté d'enseignement.

La volonté d'atténuer les inégalités observées dans le système scolaire semble être la visée la plus souvent affichée par le législateur dans les normes attentatoires à la liberté d'enseignement. Cette visée s'accompagne d'un récit de l'état du système scolaire francophone et des réformes antérieures. À cet égard, les responsables politiques se sont approprié nombre d'analyses élaborées dans les forums scientifiques sur l'étendue et les causes des inégalités scolaires. L'école en Communauté française est duale : de nombreuses écoles composées de manière homogène d'élèves faibles coexistent avec une quantité d'établissements composés de manière homogène d'élèves forts. Cette ségrégation scolaire, alimentée par la relégation par l'échec dans les classes, les filières

---

2 Arrêt n° 107/2009 du 9 juillet 2009.

3 Il s'agissait de l'autre volet du décret « Inscriptions » du 8 mars 2007 que les files nocturnes ont cependant occulté.

4 Arrêt n° 119/2008 du 31 juillet 2008.

ou les écoles moins prestigieuses, occupe une place importante dans la formation des inégalités.

La liberté d'enseignement est accusée d'être à la source de ces mécanismes. Elle est jugée responsable de la structuration du système scolaire en quasi-marché. Par ce terme, on vise la combinaison de deux principes : un financement par les pouvoirs publics et un gouvernement par la loi du marché. Les parents sont libres de choisir parmi les établissements accessibles. Le financement de ceux-ci dépend essentiellement du nombre d'élèves inscrits. Toutefois, contrairement à l'enseignement supérieur, les places disponibles dans les écoles sont limitées. Cette limitation aboutit à créer des situations de pénurie locale : pour certaines écoles, la demande d'inscription est supérieure à l'offre. L'enjeu pour un chef d'établissement peut alors être de parvenir à placer son école parmi les quelques établissements qui sont en situation de pénurie de places. La liberté organisationnelle permet aux écoles d'adapter leur offre en fonction des comportements stratégiques des parents. Certains établissements peuvent ainsi se lancer dans une surenchère pédagogique, maintenant des exigences excessives, ou faire preuve de conservatisme pédagogique. Ils peuvent aussi agir plus directement sur la composition du public en sélectionnant leurs élèves ou en les triant souvent de manière précoce. Relégation et ségrégation sont ainsi des effets pervers de la liberté d'enseignement.

Face à ce récit — l'ampleur des inégalités dans le système scolaire et la (co)responsabilité de la liberté d'enseignement —, le législateur francophone a entrepris un large mouvement de réformes qui s'ouvre symboliquement par l'article 6, 4<sup>e</sup>, du décret « Missions » et son objectif d'assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale.

Le chemin vers l'égalité emprunte deux voies : l'uniformisation et la différenciation.

Uniformisation, parce qu'on estime que les élèves doivent bénéficier d'un enseignement d'une qualité similaire quels que soient leurs origines sociales et l'établissement qu'ils fréquentent. Le décret doit assurer l'équivalence des formations. C'est ainsi qu'est notamment justifiée l'harmonisation pédagogique portée par le décret « Missions ». C'est aussi ce schéma de légitimation que l'on retrouve derrière l'instauration d'une épreuve externe certificative au terme des études primaires — le certificat d'études de base (CEB).

La différenciation, l'autre voie suivie par le législateur pour tendre vers l'égalité, vise à prendre en compte la diversité des élèves en donnant plus aux élèves plus faibles. L'exemple le plus notable de cette orientation est la politique de différenciation du financement des établissements en fonction de l'indice socioéconomique du quartier d'origine de leurs élèves.

L'égalité par l'uniformisation nourrit une forte production décrétales conduisant à réduire les zones d'autonomie susceptibles de produire des inégalités. Elle s'oppose frontalement à la liberté d'enseignement. L'égalité par la différenciation tend plutôt à en orienter l'exercice. Au lieu de réduire la liberté, on incite les établissements à faire de celle-ci un usage conforme aux objectifs

des politiques scolaires. Ainsi, l'établissement qui s'assure d'accueillir des élèves issus de tous milieux sera favorisé dans son financement.

## DE LA NON-RÉGULATION AU PILOTAGE

La visée égalisatrice des politiques scolaires actuelles entraîne donc l'adoption de normes restreignant directement ou indirectement la liberté d'enseignement. S'agissant des instruments de ces politiques, ils prennent des formes inédites en réaction à certains dysfonctionnements associés à la liberté d'enseignement. Cette dernière a été accusée d'empêcher toute régulation efficace du système scolaire. Au début des années 1990, le rôle des pouvoirs publics en matière d'enseignement est jugé modeste, on estime que l'école manque de coordination. Le système scolaire apparaît alors trop fragmenté, trop décentralisé, peu cohérent. Il fallut mettre en place un pilotage.

Le pilotage sera le mot d'ordre du changement de formule de régulation. Il postule la définition d'objectifs applicables à toutes les écoles, l'évaluation de l'écart entre l'état du système scolaire et ces objectifs et l'adoption de mesures ou la diffusion des pratiques susceptibles de réduire cet écart.

Ce modèle de régulation s'écarte de celui par lequel la paix philosophique avait été conquise. Le régime juridique de la liberté d'enseignement en vigueur lors de la communautarisation de l'enseignement était le produit de processus politiques relevant de la démocratie consociative. Le Pacte scolaire et les législations ultérieures ont été négociés par les partis dans une commission ad hoc prévoyant leur représentation paritaire et un droit de veto. Parallèlement, le droit scolaire s'abstenait de s'ingérer dans l'autonomie des réseaux. Ce modèle consociatif n'était pas le vecteur d'une réelle politique scolaire, mais un cadre permettant de mettre ensemble des intérêts divergents.

Le pilotage va rompre avec cette logique. Affichant les objectifs à atteindre par tous et évaluant l'écart entre la réalité et ces objectifs, il met en mouvement une ambition de transformation du système scolaire. Le rapport de ce pilotage avec la liberté est ambigu. En un sens, ce mode de régulation prend en considération la liberté. En effet, il recourt à des modes d'intervention doux, peu contraignants : incitation, conseil ou mise en évidence des bonnes pratiques. Il s'attache à faire participer les destinataires des normes à leur élaboration. Cependant, les pouvoirs publics occupent une fonction inédite dans la sphère scolaire. Les modes d'intervention souples cohabitent avec une multiplication de normes détaillées à mesure que le pilote constate qu'il doit encadrer la réalité au plus près pour la modifier. La dernière mouture du décret organisant les inscriptions à l'entrée du secondaire est particulièrement révélatrice de cette tendance à la réglementation tatillonne prescrivant, entre autres, la manière dont le formulaire d'inscription doit parvenir aux parents. Si le modèle consociatif tendait à sacraliser le statu quo, la régulation par le pilotage appelle la régulation. L'évaluation implique en tant que telle la production de normes supplémentaires pour mieux se rapprocher des objectifs et donc une inexorable réduction de la liberté. Parallèlement, le pilotage ne se limite pas à

un renforcement des pouvoirs publics. La norme décrétole consacre également une montée en puissance d'acteurs concurrents aux pouvoirs organisateurs sur des facettes essentielles de l'organisation du système scolaire. L'expansion d'une régulation tripartite incluant les fédérations de pouvoirs organisateurs et les syndicats multiplie les zones qui échappent à la liberté d'enseignement. Les écoles perdent ainsi prise sur des domaines tels que la formation continuée des enseignants ou le recrutement de ceux-ci.

## LA LIBERTÉ COMME CONTRAINTE

En résumé, l'action publique repose désormais sur un récit dans lequel la liberté subsidiée d'enseignement n'est plus un bienfait, car elle favorise la cohabitation philosophique, mais un problème responsable du caractère inefficace et inégalitaire du système scolaire de la Communauté française. Pour y faire face, diverses réformes poursuivent l'objectif d'égalité entre les élèves, par l'uniformisation ou la différenciation, alors qu'est progressivement érigé un pilotage de l'enseignement articulé autour d'objectifs, d'évaluation, de mesures correctrices et de diffusion des bonnes pratiques pédagogiques.

Pourtant, malgré les restrictions que la liberté d'enseignement a connues, ce principe demeure structurant pour les politiques scolaires. La liberté d'enseignement constitue un obstacle à la conduite de ces politiques avec pour effet soit de les ralentir, soit d'empêcher certaines réformes.

L'effet de ralentissement concerne particulièrement la dimension organisationnelle de la liberté. On ne peut nier que les contours de celle-ci ont été profondément redessinés par les réformes de ces dernières années. On ne peut davantage soutenir que la Cour constitutionnelle ait entravé ce processus. Néanmoins, la liberté d'enseignement peut être jugée (co)responsable de la lenteur qu'il fallut pour adopter certains mécanismes au premier rang desquels les évaluations externes certificatives. Ainsi, le décret « Missions » de 1997 n'a pas engendré d'avancées notables en matière d'évaluation du rendement pédagogique. C'est par le décret « Pilotage » du 27 juin 2002 que les évaluations externes furent introduites. Le décret du 2 juin 2006 a mis en place la première épreuve externe certificative, en fin d'études primaires. Ces progrès s'achèvent, à ce jour, par le décret du 30 avril 2009 qui ajoute l'épreuve externe certificative à l'issue du premier degré du secondaire et le test d'enseignement secondaire supérieur. Douze ans séparent donc ce dernier dispositif du décret « Missions »... et davantage si l'on prend en considération la phase transitoire pendant laquelle les évaluations externes aux termes des deuxième et sixième années du secondaire ne sont pas imposées à tous les établissements.

Une autre illustration de cet effet de ralentissement concerne la liberté de sélectionner les élèves. À nouveau le décret « Missions », malgré les transformations importantes qu'il a portées, a laissé indemne ce corollaire de la liberté d'enseignement. Ce droit fut, en théorie, réduit à une peau de chagrin en 2001, par le décret de la Saint-Boniface. Mais ce n'est qu'à partir de 2007



que le législateur s'est employé à supprimer la faculté de sélection que, dans les faits, les pouvoirs organisateurs avaient conservée. Notre hypothèse est dès lors que la liberté organisationnelle a contribué à freiner l'établissement de ces évaluations externes certificatives et la suppression du droit de sélectionner les élèves. Elle contraint le législateur à recourir à une stratégie de changement progressif en empruntant en premier lieu des formes de régulation moins contraignantes.

L'obstacle formé par la liberté d'enseignement peut aussi interdire à la politique scolaire de suivre certaines orientations. Cet effet de barrage apparaît davantage lorsqu'il est question du libre choix des parents. Les pouvoirs publics ne peuvent imposer l'inscription dans une école qui n'a pas été choisie par les parents. En effet, dans pareille circonstance, les convictions philosophiques et religieuses, que le libre choix vise à garantir, seraient bafouées. Il y a là une frontière qui ne peut être dépassée à régime juridique inchangé. La prise en compte des convictions philosophiques ou religieuses exclut de la sorte tout mécanisme d'affectation administrée des élèves au sein d'une zone, tel que la carte scolaire française le prévoyait. Au-delà des obstacles juridiques, le libre choix apparaît comme une institution qui va de soi, une valeur à laquelle les Belges sont présumés être attachés. En témoigne l'affirmation solennelle et systématique du strict respect de ce principe à chaque fois qu'une procédure d'inscriptions en secondaire a été élaborée. Cet attachement viscéral au libre choix n'en est pas moins paradoxal puisqu'il s'accompagne d'une condamnation du quasi-marché et de ses effets pervers.

Cette dépendance à la liberté d'enseignement hypothèque l'entreprise de réduction des inégalités. Elle empêche de réinterroger fondamentalement le libre choix et contraint, dès lors, à s'attaquer de manière indirecte au marché, en harmonisant l'offre du point de vue pédagogique pour tenter de rendre sans objet la concurrence. L'idée est de lutter contre la surenchère pédagogique, d'éviter que les enseignements ou la politique de réussite d'une école soient instrumentalisés en vue d'attirer ou d'exclure certaines catégories d'élèves. Dans les faits néanmoins, malgré cette convergence pédagogique, la concurrence demeure, mais en dehors du droit. La relégation et la ségrégation ne sont remises en question que marginalement, les inégalités persistent.

## **GOUVERNER L'ÉCOLE DE DEMAIN AVEC LES OUTILS D'HIER**

Il y a lieu de se demander si la liberté d'enseignement telle qu'elle est organisée en Belgique n'est pas socialement dépassée. Il semble, en effet, hasardeux de considérer de nos jours que la référence, religieuse ou autre, d'une école inspire l'ensemble des enseignements dispensés. C'est pourtant le fondement même du régime juridique de la liberté, l'axe autour duquel les normes de ce régime s'articulent. Le recul de la foi et de la pratique religieuse donne à penser qu'il y a quelque chose d'anachronique à structurer l'ensemble d'un système scolaire autour de la référence religieuse ou philosophique des établissements et de leurs réseaux. Pour combien de parents l'identité religieuse

d'une école est la motivation principale du choix? Les réserves suscitées par l'exercice de la liberté d'enseignement par les musulmans ne révèlent-elles pas le caractère obsolète de ce principe juridique et du repli des communautés philosophiques sur elles-mêmes qu'il implique? Les peines qu'ont les pouvoirs organisateurs à renouveler les membres de leurs asbl ne témoignent-elles pas de l'épuisement des communautés philosophiques appelées à leur fournir des vocations?

Mais la liberté d'enseignement semble à l'abri de toute remise en question fondamentale. Principe constitutionnel, sa révision nécessiterait une majorité des deux tiers des chambres fédérales. Majorité d'autant plus difficile à constituer que les affres des guerres scolaires n'encouragent pas à réfléchir sur la pertinence de ce principe. Pour reprendre les termes de Théo Hachez en avant-propos du dossier de 1998, la liberté d'enseignement est « une hache de guerre enfouie dans la Constitution, comme l'empreinte qu'y ont laissées les querelles stériles, aujourd'hui dépassées sans doute, mais dont on a toutes les peines du monde à endiguer les séquelles<sup>5</sup> ». Toute personnalité politique qui s'essaierait à la déterrer risquerait certainement de mettre un terme à sa carrière alors que les effets d'une remise sur le métier de la liberté ne seraient observables qu'à long terme.

Et puis le jeu en vaudrait-il seulement la chandelle? Le législateur a pu adopter des réformes d'envergure qui devraient contribuer à la démocratisation scolaire, autant qu'à l'efficacité du système éducatif. La liberté d'enseignement n'a pas empêché l'harmonisation pédagogique, la centralisation de l'évaluation des acquis ou la consécration d'un droit à l'inscription. Malgré ce principe, il est donc possible de mener une politique scolaire dont les effets sur le terrain sont loin d'être anecdotiques.

Mais ce modèle a atteint ses limites. À cadre constitutionnel constant, la politique scolaire ne peut porter préjudice à ce noyau dur irréductible de la liberté d'enseignement assurant le respect des convictions philosophiques et religieuses. Elle ne peut réguler qu'en surface le libre choix.

## PISTES POUR UN NOUVEL ARTICLE 24

Dans l'improbable scénario où la liberté d'enseignement ferait l'objet d'une révision constitutionnelle, encore faudrait-il déterminer dans quel sens elle pourrait être amendée. Dans cet exercice périlleux, nous nous limiterons à formuler trois suggestions qui inévitablement resteront dans la généralité des principes. Ces propositions ont pour objectif de résorber la distance séparant la liberté d'enseignement des évolutions du contexte social et juridique, et d'ouvrir des perspectives de transformation du système scolaire.

---

5 Th. Hachez, « Libérer la liberté d'enseignement. Avant-propos », *La Revue nouvelle*, octobre 1998, p. 7.

*Première suggestion : subordonner le libre choix au respect du droit à l'instruction.*

La liberté de choix contribue à la reproduction sociale. En effet, la trajectoire des enfants est en partie conditionnée par le choix, ou le non-choix, de l'école. La recherche l'a suffisamment démontré : la ségrégation scolaire empêche les enfants en difficulté scolaire de bénéficier d'effets de pair, c'est-à-dire qu'elle ne leur permet pas de profiter de l'influence positive des élèves qui s'en sortent sans difficulté<sup>6</sup>. La ségrégation scolaire engendre en même temps un processus d'étiquetage de la part des enseignants les amenant à réduire leurs exigences envers les écoles dites ghettos. De plus, les parents ne sont pas égaux face au libre choix. D'un côté, l'absence de procédures d'inscriptions transparentes pour l'enseignement fondamental laisse un espace important aux connivences entre les familles aisées et les écoles situées au sommet de la hiérarchie scolaire. De l'autre, en raison d'inégalités d'information, il y a fort à parier que les parents des classes sociales défavorisées ne feront pas usage des droits que leur donne le mécanisme d'inscriptions pour le premier degré de l'enseignement secondaire.

Cependant, même dans l'hypothèse où ce droit ne serait pas responsable des écarts de niveaux entre écoles, il serait toujours inacceptable à nos yeux. Ce droit participe, en effet, d'une société marquée par le séparatisme social. Il empêche les enfants de différentes origines sociales et culturelles de se rencontrer, de se connaître, de débattre notamment à partir des valeurs que leur ont transmises leurs parents, de faire l'apprentissage de l'altérité. Le libre choix engendre de la distance entre les citoyens dès leur plus jeune âge. Or, l'école doit être le premier lieu où se construit un monde commun.

Doit-on pour autant en finir avec la liberté de choix ? Pas forcément. De la comparaison internationale, Nathalie Mons distingue quatre organisations de l'affectation des élèves : l'absence de choix du fait de l'existence d'une zone scolaire stricte ; l'affectation administrée avec possibilités de dérogation ; le libre choix régulé dans lequel le choix appartient aux parents, mais où les autorités centrales ou locales peuvent faire intervenir des considérations d'intérêt général ; et le libre choix total, modèle au sein duquel les parents choisissent et les écoles sont libres d'accepter ou de refuser leur demande<sup>7</sup>.

La Communauté française tend à quitter ce dernier modèle pour épouser le troisième. Elle n'a toutefois réellement franchi ce pas que pour les inscriptions au sein du premier degré commun. Il conviendra d'évaluer si les décrets « Inscriptions » produisent de la mixité sociale. On peut émettre deux bémols. D'une part, ils n'orientent pas la demande, laissant les parents qui ne sont pas au fait de la réalité concurrentielle du système scolaire dans le non-choix. Un modèle de libre choix régulé postule une bonne information des parents. D'autre part, les critères de calcul de l'indice composite favorisent la proxi-

6 En revanche, les élèves plus forts ne sont pas pénalisés par la présence d'élèves en difficulté, ou alors à la marge, car ils sont moins sensibles à ces effets de pair. Les élèves forts stimulent donc les élèves faibles sans que la présence de ceux-ci ne décourage forcément ceux-là.

7 N. Mons, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?*, PUF, 2007, p. 159.

mité géographique, au risque de reproduire la ségrégation urbaine des grandes villes au sein des établissements. Des systèmes éducatifs étrangers ont eu recours à des mécanismes alternatifs de départage des demandes d'inscriptions, qui s'avèrent davantage bénéfiques à la mixité sociale et au niveau général de résultats des élèves<sup>8</sup>. Dans l'hypothèse où des mécanismes de cette nature produiraient des effets comparables en Communauté française, il n'est pas nécessaire d'abandonner le libre choix. Cette liberté pourrait donc toujours être proclamée dans la Constitution, mais soumise au respect du droit à l'instruction de sorte que si les modèles ménageant une liberté de choix des parents s'avéraient infructueux à garantir de la mixité sociale, ils devraient être remplacés par des modèles d'affectation administrée à partir de zones scolaires socialement mixtes.

*Deuxième suggestion : étendre le bénéfice de la liberté organisationnelle à l'ensemble de la communauté éducative.*

La liberté organisationnelle a pour destinataire les pouvoirs organisateurs. Ils sont maîtres des domaines non règlementés, même si leur rôle tend à être concurrencé par les organisations syndicales et les fédérations de PO. On est en droit de s'interroger sur la légitimité des pouvoirs organisateurs à exercer ces prérogatives. La question ne se posait pas autrefois. Il s'agissait de droits de l'Église, la liberté d'enseignement étant un aspect particulier de la liberté des cultes.

L'on ne peut se satisfaire de cette justification aujourd'hui. Fonder une école ne peut plus conférer des droits perpétuels à ceux qui, par cooptation, se succèdent dans les asbl des pouvoirs organisateurs. À nos yeux, il y a une nécessité de démocratiser les pouvoirs organisateurs, d'assurer leur représentativité en les élargissant à la participation des acteurs scolaires. Cette ouverture pourrait contribuer à la remobilisation de la communauté éducative. C'est à la direction, aux enseignants, aux parents, aux élèves et aux représentants de l'environnement social et culturel de l'école que devrait revenir la liberté de définir les valeurs dont l'école s'inspire, le sens des savoirs qu'elle transmet et les options pédagogiques dans lesquelles elle s'inscrit. La réflexion ne se limite pas à l'école libre. L'enseignement officiel gagnerait également à assurer la participation de l'ensemble de la communauté scolaire.

Pour que ces choix pédagogiques et autres ne répondent pas à un environnement compétitif, mais aux besoins des élèves, au contexte particulier de l'établissement, il faut au préalable encadrer strictement la liberté de choix. Si cette condition est respectée, il nous semble plaidable de rétablir certains corollaires de la liberté organisationnelle ou, pour l'enseignement officiel, d'étendre l'autonomie des établissements. Pour redonner un sens aux apprentissages et à l'expérience scolaire, l'enjeu est moins de revivifier des projets philosophico-

8 Notamment le *banding system* répartissant les places disponibles entre plusieurs quotas correspondant à des niveaux de résultats scolaires antérieurs des élèves, des places étant ainsi réservées tant pour les élèves forts que pour les élèves faibles (G. Felouzis et Chr. Maroy, « Les conséquences sociales des marchés scolaires et leur régulation par l'action publique », G. Felouzis, Chr. Maroy et A. Van Zanem (dir.), *Les marchés scolaires*, PUF, à paraître).

religieux que de « s'interroger localement sur les modes d'interprétation des situations scolaires par les élèves, de développer localement diverses modalités organisationnelles et pédagogiques permettant de favoriser l'appropriation des savoirs par les élèves<sup>9</sup> ». On perçoit également l'enjeu d'une plus grande liberté pour les enseignants qui se sentent dépossédés de leur propre métier en raison d'injonctions pédagogiques qui leur semblent tout à la fois opaques et éloignées des réalités du terrain<sup>10</sup>.

Un ensemble d'objectifs généraux devrait encore être défini et évalué de manière centralisée pour garantir à chacun un bagage minimal, mais la liberté pédagogique devrait prévaloir pour le surplus, tant au niveau des contenus qu'au regard des méthodes pédagogiques, ces deux aspects étant solidaires.

Dans le régime actuel de la liberté d'enseignement, il est impossible de dissocier liberté organisationnelle et libre choix, les deux participant du respect des convictions philosophiques et religieuses. Les parents doivent pouvoir inscrire leur enfant dans l'école correspondant à leurs convictions, ce qui implique de la part des écoles une liberté de s'affilier à une croyance ou à la laïcité. Si l'on sort la liberté d'enseignement de son carcan philosophique, il serait possible d'envisager séparément ces deux dimensions, de baliser le libre choix et de réactiver la liberté organisationnelle.

*Troisième suggestion : garantir le respect des convictions au sein de chaque établissement.*

Une limitation du libre choix suppose nécessairement que les convictions soient protégées dans toutes les écoles, quel que soit leur réseau.

Il ne s'agit pas de réactiver l'école pluraliste en tant que telle, cette école n'a jamais existé que sur papier et rien ne garantit qu'elle pourrait avoir davantage de succès de nos jours. L'école pluraliste correspond au contexte sociologique de son époque d'âge d'or des piliers. Dans la lignée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant aux écoles officielles<sup>11</sup>, un pluralisme contemporain se matérialiserait plutôt dans l'obligation de diffuser de manière objective, critique et pluraliste les informations ou connaissances figurant au programme et dans l'interdiction de poursuivre un but d'endocritinement. Ce cadre général serait précisé par la délibération démocratique de la communauté scolaire qui pourrait le décliner en fonction du contexte local. Parallèlement, au nom du dialogue interculturel, toute école devrait organiser un cours de connaissance religieuse et un cours de morale, les deux devant être obligatoirement suivis par tous les élèves. Cependant, contrairement aux écoles officielles, les écoles libres pourraient ajouter à ces enseignements des activités d'animation de la foi dont la fréquentation serait optionnelle<sup>12</sup>. Par ce

9 V. Dupriez et Chr. Maroy, « Liberté d'enseignement, sens et concurrence », *La Revue nouvelle*, octobre 1998. p. 157 et 158.

10 Ce sentiment est nettement perceptible dans les différentes consultations des enseignants menées par des équipes de sociologues à l'initiative de la Communauté française.

11 Notamment l'arrêt *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark* du 7 décembre 1976 (§52 et 53).

12 H. Dumont, « Le pluralisme « à la belge » : un modèle à revoir », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999, p. 23 à 31.

biais, elles auraient la possibilité de donner du corps à la tradition dans laquelle elles se situent.

Ce pluralisme s'oppose à la manière dont le régime actuel de la liberté d'enseignement envisage l'engagement confessionnel d'une école. La mission d'évangéliser ou d'islamiser en éduquant suppose le développement cloisonné de communautés sociologiques, et donc un séparatisme social. Cette idée du pluralisme s'oppose également à la neutralité qui s'applique à l'enseignement officiel<sup>13</sup>. La diversité philosophique et religieuse des élèves ne peut être résolue par l'abandon des particularités de chacun, l'abstention de prendre parti et la recherche d'un plus petit dénominateur commun. Sur ce plan, nous rejoignons la conception d'Albert Bastenier : l'école doit être traversée par des valeurs pour avoir un sens, pour être le lieu du débat démocratique<sup>14</sup>. Il ne doit pas y avoir une école « unique », mais une pluralité d'établissements reflétant la diversité des publics qu'ils accueillent. Le système hérité du Pacte scolaire a pour ambition de réaliser le pluralisme par l'addition d'institutions engagées. Notre proposition postule au contraire que le pluralisme ne résulte pas du système scolaire dans sa globalité, mais de la pratique de chaque établissement, enracinée dans le débat périodique de la communauté scolaire.

\*\*\*\*\*

La liberté d'enseignement a connu une histoire récente mouvementée. Longtemps protégée des ingérences par la paix scolaire, elle fait l'objet de restrictions répétées depuis les années 1990. La politique scolaire qui les charrie est porteuse d'un souci d'efficacité et d'égalité. Elle ne va pas jusqu'à remettre en question le libre choix dont les effets contredisent pourtant ses objectifs. Après une décennie et demie de mise en œuvre de cette politique, et alors que celle-ci tend à s'essouffler, le temps est venu d'interroger l'ordonnancement des principes qui fondent le système éducatif. Cela implique de se demander quelle école nous voulons, pour quelle société. ■

Ce texte constitue un condensé de la thèse de doctorat en sciences juridiques soutenue le 24 septembre 2012 aux facultés universitaires Saint-Louis, sous l'intitulé « Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires. Étude interdisciplinaire de la genèse, de l'affirmation et de l'érosion d'une liberté publique contestée ».

13 D'autant que cette neutralité n'est pas dénuée d'ambiguïté. De l'histoire scolaire, l'école officielle a hérité d'un statut à cheval sur deux exigences : accueillir les élèves de toutes les convictions et former un contrepois laïque au cloisonnement catholique.

14 A. Bastenier, « La liberté d'enseignement : un droit à réinterroger », *La Revue nouvelle*, octobre 1998, p. 16 à 45.