



## La liberté d'enseignement en Belgique : de la Constitution de 1831 à la Communautarisation (1988)

**Mickaël Gosset**

Assistant de recherche, INAS, Université de Mons

© Signature du Pacte scolaire (1958), illustration adaptée à partir d'une photographie historique et retravaillée avec ChatGPT (OpenAI, 2026)

### Editorial

Alors que le bicentenaire de la Belgique approche, l'éducation, même communautarisée, constitue un enjeu majeur et est l'objet d'évolutions qui s'inscrivent dans des temps parfois longs et dans un cadre juridique complexe. C'est souvent la « tête dans le guidon » que les acteurs semblent découvrir ces évolutions avec surprise. Pourtant, si on prend le temps d'un arrêt sur image, beaucoup de réformes ou de transformations peuvent être mieux comprises, voire anticipées... en donnant aux acteurs un réel pouvoir d'action (ou au moins de réaction). C'est la vocation de cette nouvelle série de publications de l'Institut d'Administration scolaire qui accueille, pour son premier numéro, une contribution intitulée « La liberté d'enseignement en Belgique : de la Constitution de 1831 à la Communautarisation (1988) ». L'idée est d'offrir aux membres de l'INAS et à d'autres collègues un lieu d'échange. Si les textes proposent des analyses solides, basées sur des éléments factuels, ils permettent aussi à leurs auteurs de prendre position en questionnant les valeurs et les finalités de ce qui se joue en matière d'éducation en Belgique francophone, principalement.

### Auteur



Mickaël Gosset est titulaire d'un bachelier instituteur primaire, obtenu en 2005, à la Haute école provinciale Mons-Borinage-Centre. Il a successivement exercé les fonctions d'instituteur, de directeur et de conseiller pédagogique. Il est actuellement

conseiller institutionnel au sein du Conseil de l'Enseignement des Communes et des Provinces (CECP), où il contribue notamment à la formation initiale des directions d'école pour les volets administratif et pédagogique.

En septembre 2024, il a entamé une thèse de doctorat à l'Université de Mons. Ses travaux portent sur la fonction de conseiller au soutien et à l'accompagnement (CSA), son évolution ainsi que ses enjeux dans le système éducatif belge francophone.

*L'auteur remercie le Professeur Mathias El Berhoumi pour sa relecture attentive et ses commentaires avisés. Le contenu de cette publication demeure de la seule responsabilité de l'auteur.*

**Figure 1** : Illustration des principales réformes de l'enseignement en Belgique, de la Constitution belge de 1831 à la Communautarisation de l'Enseignement en 1988, réalisée avec ChatGPT (OpenAI, 2026).



## La liberté d'enseignement en Belgique : de la Constitution de 1831 à la Communautarisation (1988)

Mickaël Gosset, [mickael.gosset@umons.ac.be](mailto:mickael.gosset@umons.ac.be)

**Pour citer ce document :** Gosset, M. (2026). La liberté d'enseignement en Belgique : de la Constitution de 1831 à la Communautarisation (1988). *Comprendre pour Agir*, 1, 3-18.

### Contexte

À l'origine de la complexité du système éducatif belge découle des conflits scolaires, principalement entre les catholiques et les libéraux, qui débute en amont de la création de l'État belge (Wynants & Paret, 1998). Durant l'Ancien Régime, la question scolaire ne fait pas partie des préoccupations de l'État qui s'en remet essentiellement à l'Église. Par la suite, le régime révolutionnaire français, puis hollandais tendent, par l'intervention de Guillaume Ier, à l'instauration d'un monopole de l'État, faisant de l'instruction « *un objet constant des soins du gouvernement* » (Wynants, 1998, p. 46).

Au lendemain de la révolution de 1830, le Congrès national s'empresse de rétablir la liberté de l'enseignement au sein de l'article 17 (actuellement 24) de la constitution votée le 7 février 1831 : « *L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite : la répression des délits n'est réglée que par la loi. L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi* ». Cet article signifie que quiconque le souhaite est libre de créer et d'organiser un enseignement (public ou privé), d'en déterminer le programme et les méthodes pédagogiques, de sélectionner le personnel et les élèves et de fixer la rémunération sans pour autant recourir à une autorisation ou être soumis au contrôle du pouvoir (Simon, 1986; Wynants, 1998).

Cette disposition, bien que fondatrice pour le système éducatif belge, est soumise à différentes interprétations (Delgrange, 2009; Wynants & Paret, 1998). Les catholiques – qui se basent sur le premier alinéa – y voient l'opportunité de se prémunir de la tutelle gouvernementale et de remettre en place un enseignement qui s'appuie sur une doctrine morale. Dans ce cadre, la liberté des cultes est considérée comme la clé de voûte de l'enseignement et constitue un levier permettant d'affirmer les droits religieux ou de l'Église (El Berhoumi, 2013). Dès lors, selon les

catholiques, l'État ne devait avoir qu'un rôle supplétif. Les libéraux – qui se fixent sur le second alinéa – plaident quant à eux pour un rôle actif de l'État qui doit assurer un enseignement public basé sur la liberté d'opinion.

Selon El Berhoumi (2013), la liberté de l'Enseignement et le régime de concurrence qu'elle implique se basent sur deux principes interconnectés. À titre principal, la liberté de l'enseignement permet de protéger le pluralisme philosophique envers l'État, témoignant de la crainte des catholiques d'un retour au monopole public. À titre accessoire, le régime de concurrence est perçu comme un gage d'amélioration de la qualité de l'enseignement, introduite par la variété des programmes et des méthodes, l'esprit d'innovation et de recherche ainsi que l'émulation provoquée par la concurrence scolaire.

### Guerres et paix scolaire

Dans les années qui suivent la promulgation de la constitution, la loi organique de l'instruction primaire du 23 septembre 1842 (dite « loi Nothomb ») permet de satisfaire provisoirement à la fois les attentes des libéraux et des catholiques (Delgrange, 2009). Pour les uns, cette loi permet l'élargissement d'un réseau d'enseignement public organisé par les pouvoirs publics (principalement les communes). Pour les autres, il convient de souligner les larges garanties offertes aux autorités religieuses qui obtiennent que l'enseignement de la religion soit obligatoire et soumis à la surveillance des délégués des chefs de cultes. Par ailleurs, les communes peuvent se soustraire à l'obligation d'ouvrir une école si les besoins d'enseignement primaire sont suffisamment pourvus par les écoles privées et ont l'opportunité « d'adopter » des écoles privées. Bien que cette loi ait des allures d'un « compromis », Wynants & Paret (1998) y voient une occasion pour les catholiques de christianiser l'enseignement officiel en reportant les

charges financières sur les communes, plutôt que d'ouvrir des écoles privées confessionnelles.

Lors des élections législatives de 1878, les libéraux reviennent au pouvoir et le Gouvernement Frère-Orban crée un ministère de l'Instruction publique, confié à Pierre Van Humbeek, membre de la Ligue de l'Enseignement et anticlérical notoire (El Berhoumi, 2013; Wynants & Paret, 1998). Dès son installation, le Cabinet Frère-Orban manifeste son souhait de soutenir les réformes pédagogiques dans l'enseignement public et à appliquer une nouvelle loi organique de l'instruction primaire (El Berhoumi, 2013). Cette loi (dite « loi Van Humbeek ») est votée le 1<sup>er</sup> juillet 1879 et sera qualifiée par les catholiques de « *loi de malheur* », y voyant un « *attentat contre la foi et les mœurs* » (Wynants & Paret, 1998). Elle

organise l'enseignement selon le principe d'une laïcité de l'instruction (Verhaegen, 1905), considérant l'impossibilité de concilier un enseignement religieux dogmatique avec l'esprit de la Constitution belge (Chambre des représentants, 21 janvier 1879). Cette loi institue l'obligation pour chaque commune d'organiser au moins une école primaire (et à y adjoindre une école gardienne et des cours pour adultes si le gouvernement le juge nécessaire) ainsi que l'aspect facultatif des cours de religion, dispensés en dehors des heures de classe. Elle affirme également la séparation des missions des Églises, en déléguant l'enseignement religieux au soin des familles et des ministres des différents cultes. Enfin, elle introduit un principe selon lequel une priorité doit être accordée aux instituteurs diplômés d'une école normale de l'État.

**Évolution de la loi organique de l'instruction primaire. Quelques extraits significatifs des textes de 1842 et de 1879**

Loi organique de l'instruction primaire du 23 septembre 1842 (dite « loi Nothomb »)	Loi organique de l'instruction primaire du 1 <sup>er</sup> juillet 1879 (dite « loi Van Humbeek »)
<p><b>Article premier.</b> Il y aura, dans chaque commune du royaume, au moins une école primaire, établie dans un local convenable.</p> <p>Toutefois, en cas de nécessité, deux ou plusieurs communes voisines pourront être autorisées à se réunir pour fonder ou entretenir une école.</p>	<p><b>Article premier.</b> Il y aura, dans chaque commune du royaume, au moins une école primaire, établie dans un local convenable.</p> <p>Des salles d'asile ou écoles gardiennes et des cours pour les adultes sont adjoints à l'école communale dans toutes les localités où le gouvernement le juge nécessaire.</p> <p>Deux ou plusieurs communes peuvent, en cas de nécessité, être autorisées à se réunir pour fonder ou entretenir une école ; elles peuvent même y être contraintes par arrêté royal, les conseils communaux et la députation permanente entendus.</p>
<p><b>Article 2.</b> Lorsque dans une localité il est suffisamment pourvu aux besoins de l'enseignement primaire par les écoles privées, la commune peut être dispensée de l'obligation d'établir elle-même une école.</p>	(Supprimé)
<p><b>Article 3.</b> La commune pourra être autorisée à adopter, dans la localité même, une ou plusieurs écoles privées réunissant les conditions légales pour tenir lieu de l'école communale.</p>	(Supprimé)
<p><b>Article 5.</b> Les enfants pauvres reçoivent l'instruction gratuitement.</p> <p>La commune est tenue de la procurer à tous les enfants pauvres dont les parents en font la demande, soit dans son école communale, soit dans celle qui en tient lieu, ou dans toute autre école spécialement désignée [...].</p> <p>[...]</p>	<p><b>Article 3.</b> Les enfants indigents reçoivent l'instruction gratuitement.</p> <p>La commune est tenue de la procurer dans les écoles communales à tous les enfants indigents.</p> <p>[...]</p>

	<p><b>Article 4.</b> L'enseignement religieux est laissé au soin des familles et des ministres des divers cultes.</p> <p>Un local dans l'école est mis à la disposition des ministres des cultes pour y donner, soit avant, soit après l'heure des classes, l'enseignement religieux aux enfants de leur communion fréquentant l'école.</p>
<p><b>Article 6.</b> L'instruction primaire comprend nécessairement l'enseignement de la religion et de la morale, la lecture, l'écriture, le système légal des poids et mesures, les éléments du calcul, et, suivant les besoins des localités, les éléments de la langue française, flamande ou allemande.</p> <p>L'enseignement de la religion et de la morale est donné sous la direction des ministres du culte professé par la majorité des élèves de l'école.</p> <p>Les enfants, qui n'appartiennent pas à la communion religieuse en majorité dans l'école, seront dispensés d'assister à cet enseignement.</p>	<p><b>Article 5.</b> L'enseignement primaire comprend nécessairement la morale, la lecture, l'écriture, les éléments du calcul, le système légal des poids et mesures, les éléments de la langue française, flamande ou allemande, selon les besoins des localités, la géographie, l'histoire de la Belgique, les éléments du dessin, la connaissance des formes géométriques, les notions élémentaires des sciences naturelles, la gymnastique, le chant et, pour les filles, les travaux à l'aiguille.</p> <p>L'enseignement primaire peut recevoir des extensions dans les localités où elles sont reconnues possibles et utiles. Un arrêté royal énumère les branches qui peuvent faire l'objet de ces extensions et détermine comment sont constatées, dans chaque localité, l'utilité et la possibilité de comprendre une ou plusieurs de ces branches dans le programme des écoles primaires.</p>
	<p><b>Article 7.</b> L'instituteur ne néglige aucune occasion d'inspirer aux élèves l'amour et le respect des institutions nationales et des libertés publiques.</p> <p>Il s'abstient, dans son enseignement, de toute attaque contre les croyances religieuses des familles dont les enfants lui sont confiés.</p>
<p><b>Article 7.</b> La surveillance des écoles, quant à l'instruction et à l'administration, sera exercée par l'autorité communale, d'après les dispositions de la loi du 30 mars 1836, et par les inspecteurs, d'après les prescriptions du titre suivant.</p> <p>Quant à l'enseignement de la religion et de la morale, la surveillance sera exercée par les délégués des chefs des cultes.</p> <p>Les ministres des cultes et les délégués du chef du culte auront, en tout temps, le droit d'inspecter l'école.</p> <p>L'un de ces délégués pourra assister aux réunions cantonales, dont il est parlé à l'article 14, et diriger ces réunions sous le rapport de l'instruction morale et religieuse. [...]</p>	<p><b>Article 13.</b> La surveillance des écoles est confiée à l'autorité communale, d'après les dispositions de la loi du 30 mars 1836, aux comités scolaires et aux inspecteurs du gouvernement.</p>
<p><b>Article 10.</b> La nomination des instituteurs communaux a lieu par le conseil communal [...].</p> <p>Pendant les quatre premières années de la mise en exécution de la présente loi, toutes les nominations seront soumises à l'agrément du gouvernement. Après ce délai, les conseils communaux choisiront leurs instituteurs, parmi les candidats qui justifieront d'avoir fréquenté avec fruit, pendant deux ans au moins, les cours de l'une des écoles normales de l'État, les cours normaux adjoints par le gouvernement à l'une des écoles primaires supérieures, ou les cours d'une école normale privée ayant, depuis deux ans</p>	<p><b>Article 8.</b> La nomination des instituteurs a lieu par le conseil communal [...].</p> <p>Pour pouvoir être nommé instituteur communal, il faut être Belge ou naturalisé et être muni d'un diplôme d'instituteur ou de professeur de l'enseignement moyen du 2<sup>e</sup> degré. Si aucun candidat diplômé sorti des établissements de l'État ne sollicite une place vacante d'instituteur, le conseil communal peut être autorisé par le ministre de l'Instruction publique à choisir soit un professeur de l'enseignement moyen qui aura fait des études privées, soit un candidat non diplômé ; toutefois celui-ci n'entre en fonctions qu'après avoir prouvé sa capacité devant un jury nommé par le gouvernement.</p>

<p>au moins accepté le régime d'inspection établi par la présente loi.</p>	
<p>Toutefois, les conseils communaux pourront, avec l'autorisation du gouvernement, choisir des candidats ne justifiant pas de l'accomplissement de cette condition.</p>	

Comme le montre ce tableau comparatif, la loi Van Humbeek renforce les pouvoirs du gouvernement, qui fixe le nombre d'écoles par commune, détermine celles auxquelles des écoles gardiennes et des cours pour adultes devaient être adjoints ainsi que le nombre de classes et d'instituteurs dans chaque école. Cette loi, perçue par les catholiques comme une menace aux équilibres jusque-là maintenus entre les initiatives publiques et privées, ouvre une période de vives tensions connue sous le nom de première guerre scolaire (1879-1884). Dans ce contexte, les catholiques se mobilisent pour contrer la politique gouvernementale, notamment par des mesures spirituelles telles que l'excommunication des parents qui inscrivent leurs enfants dans une école publique (Beckers, 2008b; Wynants & Paret, 1998). Les comités scolaires paroissiaux créent des écoles dans toutes les communes de Belgique, collectent des fonds auprès des fidèles et persuadent les parents de confier leurs enfants dans des écoles chrétiennes (Wilkin, 1993). Ainsi, les réfractaires à la loi Van Humbeek ont permis la mise en place d'un véritable réseau d'enseignement catholique (El Berhoumi, 2015).

Face au mécontentement de l'opinion publique qui juge la politique libérale « dispendieuse », les élections de 1884 verront les catholiques entamer trente années de majorité absolue et une restauration progressive de la situation scolaire qui a précédé la loi Van Humbeek. Ce tournant politique mettra fin à la première guerre scolaire.

Au lendemain de la mise en place du Gouvernement catholique Malou-Jacobs-Woeste (juin-octobre

1884), une troisième loi sur l'instruction primaire voit le jour. La loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884 (dite « loi Jacobs ») rétablit certains acquis de la loi de 1842 dont la possibilité qu'une école privée soit « adoptée » par une commune, entraînant le subventionnement de nombreuses écoles privées par les pouvoirs publics. Qualifiée d'« *inspiration modérément cléricale* » par El Berhoumi (2015, p. 38), la loi Jacobs réintroduit la possibilité pour une commune d'organiser un cours de religion, mais ne rétablit pas l'inspection ecclésiastique pour autant. Par ailleurs, elle impose des limites à la création d'athénées et d'écoles moyennes, réaffirmant ainsi le rôle supplétif de l'État en matière d'enseignement.

Onze années plus tard, le Gouvernement catholique Jules de Burlet (1894-1896), qui constate une montée en puissance des socialistes (El Berhoumi, 2015), adopte le 15 septembre 1895 une quatrième loi organique de l'instruction primaire (dite « loi Schollaert »). Ce texte rétablit l'obligation d'organiser un cours de religion et remet en place l'action de l'inspection ecclésiastique. La loi instaure la création d'une nouvelle catégorie d'écoles privées dites « adoptables » – dans le sens où elles satisfont aux conditions d'adoption par une commune – qui bénéficient d'un soutien financier de l'État, même si elles ne sont pas adoptées. De ce fait, les catholiques parviennent à obtenir la généralisation de subsidiation par l'État aux écoles adoptables, mais n'obtiennent pas une égalité de subventionnement entre l'enseignement public et privé (El Berhoumi, 2015).

**Évolution de la loi organique de l'instruction primaire. Quelques extraits significatifs des textes de 1884 et de 1895**

Loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884 (dite « loi Jacobs »)	Loi organique de l'instruction primaire du 15 septembre 1895 (dite « loi Schollaert »)
<p><b>Article premier.</b> Il y a, dans chaque commune, au moins une école communale établie dans un local convenable. La commune peut adopter une ou plusieurs écoles privées ; [...]</p> <p>Deux ou plusieurs communes peuvent, en cas de nécessité, être autorisées par le Roi à se réunir pour fonder et entretenir une école.</p>	<p><b>Article premier.</b> Il y a, dans chaque commune, au moins une école communale établie dans un local convenable. La commune peut adopter une ou plusieurs écoles privées ; [...]</p> <p>L'adoption peut être consentie par la commune pour une durée de dix ans au plus. Elle prendra fin avant cette date en cas de décès, de retraite ou de destitution du titulaire sous le nom duquel l'adoption a été consentie. Elle peut toujours être renouvelée.</p> <p>Lorsqu'aucune convention n'a fixé la durée de l'adoption, la suppression de l'adoption ne peut être prononcée dans le courant d'une année scolaire ni sans un préavis d'une année.</p> <p>Deux ou plusieurs communes peuvent, en cas de nécessité, être autorisées par le Roi à se réunir pour fonder et entretenir une école.</p>
<p><b>Article 3.</b> Les enfants pauvres reçoivent l'instruction gratuitement. La commune veille à ce que tous ceux qui ne fréquentent pas les écoles privées non inspectées puissent recevoir l'enseignement, soit dans une école communale, soit dans une école adoptée. [...]</p>	<p><b>Article 4.</b> La commune veille à ce que tous les enfants qui ont droit à l'enseignement gratuit et qui ne fréquentent pas les écoles privées puissent recevoir l'enseignement, soit dans une école communale, soit dans une école adoptée. [...]</p> <p>Les communes, ainsi que les chefs des écoles adoptées et des écoles adoptables, ont la faculté d'accorder gratuitement l'instruction primaire à des élèves autres que ceux qui y ont droit en vertu de la présente loi. [...]</p>
<p><b>Article 4.</b> L'enseignement primaire comprend nécessairement la lecture, l'écriture, les éléments du calcul, le système légal des poids et mesures, les éléments de la langue française, flamande ou allemande, selon les besoins des localités, la géographie, l'histoire de Belgique, les éléments du dessin, le chant et la gymnastique, Il comprend, de plus, pour les filles, le travail à l'aiguille et, pour les garçons, dans les communes rurales, des notions d'agriculture.</p> <p>Les communes ont la faculté de donner à ce programme les extensions reconnues possibles et utiles.</p> <p>Les communes peuvent inscrire l'enseignement de la religion et de la morale en tête du programme de toutes ou de quelques-unes de leurs écoles primaires. Cet enseignement se donne au commencement ou à la fin des classes ; les enfants dont les parents en font la demande sont dispensés d'y assister.</p> <p>Lorsque, dans une commune, vingt chefs de famille ayant des enfants en âge d'école demandent que leurs enfants soient dispensés d'assister au cours de religion, le Roi peut, à la demande des parents, obliger la commune à organiser, à l'usage de ces enfants, une ou plusieurs classes spéciales.</p> <p>Si, malgré la demande de vingt-chefs de famille ayant des enfants en âge d'école, la commune refuse d'inscrire l'enseignement de leur religion dans le programme, ou met obstacle à ce que cet enseignement soit donné par les</p>	<p><b>Article 4.</b> L'instruction primaire comprend nécessairement l'enseignement de la religion et de la morale, la lecture, l'écriture, les éléments du calcul, le système légal des poids et mesures, les éléments de la langue française, flamande ou allemande, selon les besoins des localités, la géographie, l'histoire de Belgique, les éléments du dessin, les notions d'hygiène, le chant et la gymnastique. Elle comprend, de plus, pour les filles, le travail à l'aiguille et, pour les garçons, dans les communes rurales, des notions d'agriculture.</p> <p>Les communes ont la faculté de donner à ce programme les extensions reconnues possibles et utiles. Les ministres des divers cultes sont invités à donner, dans les écoles primaires soumises au régime de la présente loi, l'enseignement de la religion et de la morale ou à le faire donner, sous leur surveillance, soit par l'instituteur, s'il y consent, soit par une personne agréée par le conseil communal.</p> <p>La première ou la dernière demi-heure de la classe du matin ou de l'après-midi est consacrée chaque jour à cet enseignement. Sont dispensés d'y assister les enfants dont les parents en font la demande expresse dans les termes suivants : « Le soussigné..., usant du droit que lui confère l'article 4 de la loi sur l'enseignement primaire, déclare dispenser son enfant d'assister au cours de religion et de morale. »</p>

<p>ministres de leur culte ou des personnes agréées par ceux-ci, le gouvernement peut, à la demande des parents, adopter une ou plusieurs écoles privées à leur convenance, pourvu qu'elles réunissent les conditions requises pour être adoptées par la commune.</p>	
	<p><b>Article 5.</b> L'inspection de l'enseignement de la religion et de la morale est exercée par les délégués des chefs des cultes ; ces délégués remplissent leur mission dans les conditions à déterminer par un arrêté royal.</p> <p>Les chefs des cultes notifient la nomination de leurs délégués au ministre de l'Intérieur et de l'instruction publique, qui, après en avoir donné acte, transmet les informations nécessaires aux administrations provinciales et communales, ainsi qu'aux inspecteurs de l'enseignement primaire.</p> <p>Tous les ans, au mois d'octobre, chacun des chefs des cultes adresse au ministre de l'Intérieur et de l'instruction publique un rapport détaillé sur la manière dont l'enseignement de la religion et de la morale est donné dans les écoles soumises au régime de la présente loi.</p>
<p><b>Article 5.</b> L'instituteur s'occupe avec une égale sollicitude de l'éducation et de l'instruction des enfants confiés à ses soins. Il ne néglige aucune occasion d'inculquer à ses élèves les préceptes de la morale, de leur inspirer le sentiment du devoir, l'amour de la patrie, le respect des institutions nationales, l'attachement aux libertés constitutionnelles. Il s'abstient, dans son enseignement, de toute attaque contre les convictions religieuses des familles dont les enfants lui sont confiés.</p>	<p><b>Article 6.</b> L'instituteur s'occupe avec une égale sollicitude de l'éducation et de l'instruction des enfants confiés à ses soins. Il ne néglige aucune occasion d'inculquer à ses élèves les préceptes de la morale, de leur inspirer le sentiment du devoir, l'amour de la patrie, le respect des institutions nationales, l'attachement aux libertés constitutionnelles. Il s'abstient, dans son enseignement, de toute attaque contre les convictions religieuses des familles dont les enfants lui sont confiés.</p>
	<p><b>Article 7.</b> Les frais de l'instruction primaire dans les écoles communales et ceux qui résultent de l'adoption d'écoles privées sont à la charge des communes. [...]</p>
	<p><b>Article 8.</b> À partir de l'exercice 1896, un crédit, voté annuellement par la législature en faveur du service ordinaire de l'instruction primaire, sera réparti entre les écoles communales, les écoles adoptées et les écoles privées non adoptées réunissant les conditions légales d'adoption.</p> <p>Les règles de répartition seront communes aux trois catégories d'écoles. Néanmoins, les écoles privées non adoptées ne seront pas tenues, pour avoir droit aux subsides de l'État, d'inscrire l'enseignement de la religion et de la morale dans leur programme. [...]</p>
<p><b>Article 9.</b> Aucune école primaire privée ne peut être adoptée à moins de se soumettre aux conditions suivantes :</p> <p>1° L'école doit être établie dans un local convenable ;</p> <p>2° Les membres du personnel enseignant devront, pour la moitié au moins, être diplômés ou avoir subi l'examen dont il est fait mention à l'article précédent. [...]</p> <p>5° L'école adoptée doit être soumise au régime de l'inspection de l'État établi en vertu de la présente loi ; [...]</p>	<p><b>Article 19.</b> Aucune école primaire privée ne peut être adoptée à moins de se soumettre aux conditions suivantes :</p> <p>1° L'école doit être établie dans un local convenable ;</p> <p>2° Les membres du personnel enseignant devront, pour la moitié au moins, être diplômés ou avoir subi l'examen dont il est fait mention à l'article 9. [...]</p> <p>5° L'école adoptée doit être soumise au régime de l'inspection de l'État établi en vertu de la présente loi ; [...]</p>
<p><b>Article 10.</b> L'inspection des écoles communales et adoptées est exercée par l'État ; elle ne peut s'étendre au cours de religion et de morale.</p>	<p><b>Article 20.</b> L'inspection des écoles communales, des écoles adoptées et des écoles privées subsidiées est exercée par</p>

Il y a, dans chaque province, un ou plusieurs inspecteurs principaux et, dans chaque ressort d'inspection principale, des inspecteurs cantonaux. [...]	l'État ; elle ne peut s'étendre au cours de religion et de morale.  Il y a, dans chaque province, un ou plusieurs inspecteurs principaux et, dans chaque ressort d'inspection principale, des inspecteurs cantonaux. [...]
<b>Article 16.</b> [...] <p>L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 juin 1881 est modifié en ce sens que le nombre des athénées et collèges royaux ne pourra dépasser vingt, le nombre des écoles moyennes pour garçons, cent, le nombre des écoles moyennes pour filles cinquante.</p>	

La Première Guerre mondiale entraîne une évolution du système politique en Belgique. Dès la mise en place d'un suffrage universel en 1919, le pays n'a plus connu de majorité absolue et est donc dirigé par des gouvernements de coalition (Wilkin, 1993; Wynants & Paret, 1998). Sur le plan scolaire, ces gouvernements qui ont suivi se sont reposés sur la loi du 19 mai 1914 décrétant l'instruction obligatoire. Durant cette période, les priorités socio-économiques dominent sur la question scolaire (Van Haecht, 2015). Après une période de « *relatif apaisement* » (Wilkin, 1993, p. 54), le conflit scolaire reprend vigueur après la Seconde Guerre mondiale.

Seul au pouvoir entre 1950 et 1954, le Parti Social-Chrétien brise la période de *statu quo*. Durant cette période, Pierre Harmel (PSC), ministre de l'Instruction

publique, fait voter deux lois le 17 décembre 1952 qui attisent les foudres du côté des laïcs et déclenchent la deuxième guerre scolaire. Ces textes mettent sur pied la création de commissions mixtes chargées d'autoriser la création des écoles officielles (donnant ainsi un droit de regard à l'enseignement catholique sur l'organisation de l'enseignement officiel) et l'élargissement du subventionnement des écoles moyennes libres, afin de développer la concurrence avec l'enseignement de l'État, devenu gratuit (El Berhoumi, 2015; Van Haecht, 2015). Selon Wilkin (1993), l'opposition socialo-libérale voyait en ces dispositions une injustice envers l'enseignement officiel, qui dénonce l'attitude d'un gouvernement beaucoup plus enclin à permettre l'ouverture d'écoles libres et à contrôler plus sévèrement les écoles officielles.

#### **Extraits significatifs des lois du 17 décembre 1952 (dites « lois Harmel »)**

<b>Loi du 17 décembre 1952 créant des commissions mixtes de l'enseignement et une commission des litiges</b>	<b>Loi du 17 décembre 1952 modifiant les lois sur l'enseignement moyen coordonnées par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1949</b>
<b>Article premier.</b> Il est institué par chacune des branches primaire, normale et moyenne de l'enseignement une commission mixte composée, sous la présidence du fonctionnaire dirigeant l'administration intéressée, de six membres nommés par le ROI, dont trois représentants de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics et trois de l'enseignement libre agréé ou subventionné. Ces derniers sont nommés, pour chacune des commissions, sur des listes de six candidats présentées par les fédérations les plus représentatives des établissements d'enseignement libres.	<b>Article premier.</b> [...] La création de tout nouvel établissement de l'État et l'octroi de subventions à tout établissement privé ou organisé par les provinces ou les communes qui n'a pas encore reçu de subventions sont soumis à l'avis de la commission mixte de l'enseignement moyen. [...]

Après les élections de 1954, le Parti Social-Chrétien perd sa majorité et un gouvernement socialiste-libéral (1954-1958) prend place. Léo Collard (soc.), ministre de l'Instruction publique, renverse la politique menée par Pierre Harmel et entend ainsi satisfaire les attentes des milieux laïques qui

considèrent que le financement public doit être consacré à l'enseignement public et que l'enseignement privé doit être financé sur fonds privés (Draelants et al., 2011). Les projets de ce gouvernement provoquent la colère du pilier catholique qui voit, lors de la suppression des

commissions mixtes, une concurrence accrue des écoles de l'État qui se développent sans restriction (Wilkin, 1993). La deuxième guerre scolaire est alors déclarée et atteint son apogée lors du vote de la loi du 27 juillet 1955 (dite « loi Collard »). Celle-ci consolide le rôle de l'État en matière scolaire en affirmant son droit à créer des écoles officielles là où le besoin s'en fait sentir, à imposer l'enseignement de la religion ou de la morale non confessionnelle dans les écoles de l'État, à transformer le droit au

subventionnement des écoles qui satisfont aux conditions légales, sous la discrétion du gouvernement et réduit le financement de l'enseignement libre. À la différence de la première guerre scolaire (1879-1884) qui repose sur une opposition idéologique, la deuxième guerre scolaire (1954-1958) se concentre sur la répartition des moyens entre les réseaux officiel et libre, et ce, principalement dans l'enseignement moyen et technique (Wynants & Paret, 1998).

**Extraits significatifs de la loi du 27 juillet 1955 fixant les règles d'organisation de l'enseignement de l'État, des provinces et des communes, et de subvention, par l'État, d'établissements d'enseignement moyen, normal et technique (dite « loi Collard »)**

**Article premier.** L'État organise, là où le besoin s'en fait sentir, un enseignement gardien, un enseignement primaire, un enseignement secondaire, un enseignement normal et un enseignement technique du degré supérieur.

Cet enseignement est donné aux frais de l'État.

**Article 2.** [...] §5 Le Roi crée les établissements, écoles, sections, classes et cours nécessaires à cette fin.

La création des établissements se fait par arrêté royal, délibéré en Conseil des ministres.

**Article 3.** Le Roi répartit l'enseignement des matières en classes, sections, degrés ou autres subdivisions ; il arrête les règlements des divers enseignements.

Il prend toute mesure propre à améliorer et à développer l'enseignement de l'État.

Le ministre de l'Instruction publique arrête, pour chaque enseignement, le programme des études.

**Article 4.** Dans tous les établissements d'enseignement de l'État, lorsque le programme comporte l'enseignement de la religion et de la morale, le chef de famille, le tuteur ou la personne à qui est confiée la garde de l'enfant, est tenu, lors de la première inscription d'un enfant, de choisir pour celui-ci par déclaration signée, l'un ou l'autre de ces deux cours.

Par enseignement de la religion, il faut entendre l'enseignement de la religion (catholique, protestante ou israélite) et de la morale inspirée de cette religion. Par enseignement de la morale, il faut entendre l'enseignement de la morale non confessionnelle.

**Article 7.** Dans les établissements d'enseignement de l'État, l'enseignement de la religion est donné par les ministres des cultes ou leur délégué, nommés par le ministre de l'Instruction publique sur

proposition des chefs des cultes intéressés.

L'inspection des cours de religion dans les établissements d'enseignement de l'État est assurée par les délégués des chefs des cultes, nommés par le ministre de l'Instruction publique sur proposition des chefs des cultes intéressés.

**Article 8.** Les provinces, les communes et les associations de pouvoirs publics organisent des établissements d'enseignement conformément aux lois. Le Roi peut allouer des subventions à des établissements ou à des sections d'établissements d'enseignement normal, moyen et technique ainsi créés.

**Article 9.** Pour pouvoir être subventionnés par l'État, un établissement ou une section d'établissement d'enseignement organisé par les pouvoirs publics doit :

1° justifier son existence par des raisons impérieuses d'ordre géographique, économique, social, pédagogique ou démographique ;

[...]

5° suivre un horaire et un programme minimum d'études fixés ou approuvés par le ministre de l'Instruction publique ;

6° soumettre pour approbation au ministre de l'Instruction publique, la liste des livres utilisés ;

[...]

9° observer les règles fixées par les articles 4 à 6 (*le choix de la religion ou de la morale*).

**Article 12.** Le Roi peut allouer des subventions à des établissements ou à des sections d'établissements d'enseignement normal, moyen et technique organisés par des personnes privées.

Les établissements et les sections qui bénéficient de ces subventions sont qualifiés « établissements privés subventionnés » ou « sections privées subventionnées ».

**Article 13.** Pour pouvoir être subventionnés par l'État, un établissement ou une section d'établissement d'enseignement organisé par des personnes privées doit :

1° justifier son existence par des raisons impérieuses d'ordre géographique, économique, social, pédagogique ou démographique ;

2° s'il s'agit de l'enseignement normal et technique, avoir fonctionné pendant un an au moins conformément aux dispositions de la présente loi ;

3° appartenir à une personne physique ou morale et être gérés par une telle personne ;

[...]

9° ne délivrer de diplômes ou certificats de fin d'études qu'après des études d'une durée et d'une valeur identiques à celles des études organisées dans les établissements de l'État. Lorsqu'il n'existe pas d'établissement ou de section d'enseignement technique de l'État correspondant, délivrant les mêmes diplômes ou certificats, le programme des examens est arrêté par le Roi, après avis du Conseil supérieur de l'enseignement technique.

**Article 15.** Les frais de l'instruction donnée dans les établissements et les sections d'établissement d'enseignement privés subventionnés sont à la charge des personnes qui les ont créés ou en ont repris la responsabilité.

Ces personnes sont tenues d'accorder aux membres laïcs de leur personnel des rétributions au moins égales aux subventions que l'État leur alloue pour ce personnel.

**Article 16.** Tout certificat ou diplôme donnant accès à une fonction enseignante dans l'enseignement de l'État, dans l'enseignement des provinces et des communes et dans l'enseignement privé subventionné, n'est valablement délivré dans les établissements privés subventionnés d'enseignement normal ou normal technique qu'après la réussite d'un examen devant un jury siégeant dans l'établissement intéressé et présidé par un délégué du ministre de l'Instruction publique, comportant pour moitié des membres de l'enseignement organisé ou agréé par l'État et pour moitié des membres de l'établissement intéressé. [...]

**Article 31.** Les enfants soumis à l'obligation scolaire et fréquentant des établissements d'enseignement moyen, d'enseignement normal ou d'enseignement technique organisés par les provinces, les communes ou des personnes privées, et subventionnés par l'État, bénéficient de la réduction du minerval dans les conditions où celle-ci est accordée dans les établissements d'enseignement de l'État correspondants.

**Article 43.** Le Roi réalisera graduellement la rationalisation de l'enseignement normal (moyen, primaire et gardien), ainsi que des écoles normales techniques (professionnelles, commerciales, ménagères et ménagères agricoles).

À cette fin, le nombre d'établissements admis jusqu'à ce jour au bénéfice des subventions sera revu [...]

Tant que cette révision n'aura pas eu lieu, aucun établissement d'enseignement normal privé ne sera admis au bénéfice des subventions s'il ne bénéficiait au 31 décembre 1954 des subventions de l'État en vertu des lois antérieures.

Le dénouement de cette deuxième guerre scolaire a lieu au lendemain des élections de 1958. Alors que les socialistes et les libéraux reculent, les sociaux-chrétiens obtiennent la majorité au Sénat, mais pas à la Chambre. Pour sortir d'une impasse politique centrée sur la question scolaire, une commission nationale tripartite (sociaux-chrétiens, libéraux et socialistes) est proposée par le ministre de l'Instruction publique, Maurice Hemelrijck (soc. chr.). Au lendemain de la démission du Gouvernement social-chrétien Gaston Eyskens (juin-novembre 1958), cette commission se met d'accord sur un texte qui est ratifié par les trois partis. Quelques mois plus tard, ce

texte, appelé le Pacte scolaire, devient la loi du 29 mai 1959, toujours en vigueur à ce jour, bien qu'ayant fait l'objet de nombreuses modifications.

La loi de 1959 confirme le droit d'initiative de l'État en matière d'enseignement « là où le besoin s'en fait sentir », parallèlement aux communes et aux provinces. Deux catégories émergent alors : les écoles dites « officielles », qui dépendent des pouvoirs publics et les écoles dites « libres », qui sont désormais subsidiées par l'État dès lors qu'elles respectent certaines conditions. Le Pacte scolaire représente par ailleurs un progrès vers la

démocratisation de l'enseignement en prévoyant un soutien de l'État à toute forme reconnue d'enseignement ainsi que la suppression d'un minerval direct ou indirect (Beckers, 2008b).

Les nouvelles dispositions légales issues du Pacte scolaire ont pour pierre angulaire le libre choix des parents d'inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix (confessionnelle ou non confessionnelle), dans un rayon géographique raisonnable. La liberté pédagogique des pouvoirs organisateurs (au niveau de l'aménagement des horaires, de l'élaboration des programmes et du choix des méthodes pédagogiques) est également promulguée, dans le respect de certaines conditions minimales. Les écoles officielles – dont le pouvoir organisateur est l'État,

une commune ou une province – sont tenues d'organiser un cours de religion ou de morale non confessionnelle à l'heure des élèves et de laisser le choix d'un de ces cours au chef de famille.

En somme, bien que le Pacte scolaire apaise les conflits idéologiques entre laïcs et catholiques, il a pour contrecoup l'institutionnalisation de la polarisation<sup>1</sup> du système éducatif (Depaepe et al., 1998). Il renforce le cloisonnement de la société belge en entérinant la coexistence et la concurrence entre réseaux scolaires différenciés : le réseau officiel de l'État, le réseau officiel subventionné (communes et provinces) et le réseau libre subventionné (majoritairement catholique) (Van Haecht, 2004).

**Extraits significatifs de la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique (dite « loi du Pacte scolaire »)**

**Article 2.** Les écoles officielles sont celles qui sont organisées par l'État, les provinces, les communes, les associations de communes ou par toute personne de droit public.

Les écoles qui ne sont pas officielles sont dites libres.

Le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement est l'autorité, la ou les personne(s) physique(s) ou morale(s) qui en assume(nt) la responsabilité.

Parmi les écoles citées ci-dessus sont réputées neutres celles qui respectent toutes les conceptions philosophiques ou religieuses des parents qui leur confient leurs enfants et dont au moins deux tiers du personnel enseignant sont porteurs d'un diplôme de l'enseignement officiel et neutre.

**Article 3.** L'État organise un enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique et crée là où le besoin s'en fait sentir les établissements et sections d'établissements nécessaires à cet effet.

Il subventionne, conformément aux dispositions de la présente loi, les établissements et sections d'établissements d'enseignement répondant aux normes légales et organisés par les provinces, les communes, les associations de communes, par d'autres personnes publiques et des personnes privées.

**Article 4.** Le droit des parents de choisir le genre d'éducation de leurs enfants implique la possibilité de disposer à une distance raisonnable d'une école correspondant à leur choix.

Indépendamment du droit que lui accorde l'article 3, premier alinéa, l'État, pour respecter le libre choix des parents, est obligé :

1° À la demande de parents qui désirent un enseignement non confessionnel et ne trouvent pas à une distance raisonnable une école dont au moins les deux tiers du personnel sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement non confessionnel, soit d'ouvrir une école d'État ou une section d'école d'État, soit d'assumer les frais de transport vers une telle école ou section, soit d'admettre aux subventions une école libre non confessionnelle existante ;

2° À la demande de parents qui désirent un enseignement confessionnel et ne trouvent pas à une distance raisonnable une école dont au moins les deux tiers du personnel sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement confessionnel, d'admettre aux subventions une école libre confessionnelle existante. [...]

**Article 6.** À condition de respecter un programme et un horaire minimum légalement fixés, chaque pouvoir organisateur jouit pour son réseau d'enseignement, et même pour chaque institution d'enseignement, de la liberté d'aménager ses horaires et, sous réserve d'approbation ministérielle, en vue d'assurer le niveau des études, d'élaborer ses programmes.

<sup>1</sup> La polarisation emprunte l'image d'une « construction politique en forme de temple grec, avec ses grandes familles – catholique, socialiste, libérale – jouant le rôle des colonnes (les *zuilen* en

néerlandais) et réunies en leur sommet par le truchement des élites respectives » (Claeys, 1996, p. 257).

Chaque pouvoir organisateur est libre en matière de méthodes pédagogiques.

**Article 8.** Dans les établissements officiels d'enseignement primaire et secondaire de plein exercice, l'horaire hebdomadaire comprend au moins deux heures de religion et deux heures de morale.

Par enseignement de la religion, il faut entendre l'enseignement de la religion (catholique, protestante ou israélite) et de la morale inspirée par cette religion. Par enseignement de la morale, il faut entendre l'enseignement de la morale non confessionnelle.

Le chef de famille, le tuteur ou la personne à qui est confiée la garde de l'enfant est tenu, lors de la première inscription d'un enfant, de choisir pour celui-ci, par déclaration signée, le cours de religion ou le cours de morale.

Si le choix porte sur le cours de religion, cette déclaration indiquera explicitement la religion choisie. [...]

**Article 12.** L'enseignement gardien, primaire et secondaire est gratuit dans les établissements de l'État et dans ceux qu'il subventionne en vertu de la présente loi.

Aucun minerval direct ou indirect ne peut être perçu ou accepté.

La délivrance des livres et objets classiques se fait sans frais dans l'enseignement gardien et primaire, quatrième degré inclus. [...]

**Article 24.** § 2. Une école ou section d'établissement d'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique ou artistique est subventionnée lorsqu'elle se conforme aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études et l'application des lois linguistiques.

Elle doit, en outre :

[...]

2° Respecter un programme conforme aux prescriptions légales ou approuvé par le ministre de l'Instruction publique ;

3° Se soumettre au contrôle et à l'inspection organisée par le Roi. Cette inspection porte spécialement sur les branches enseignées, le niveau des études et l'application des lois linguistiques à l'exécution des méthodes pédagogiques ;

4° Être organisée par une personne physique ou morale qui en assume toute la responsabilité ;

[...]

## La communautarisation de l'enseignement en Belgique

En Belgique, la communautarisation de l'enseignement s'est effectuée en deux étapes. Tout d'abord, afin de répondre aux pressions de mouvements flamands qui revendiquaient une autonomie sur le plan culturel (Draelants et al., 2011; Dupriez & Zachary, 1998; Van Haecht, 2004), une première modification de la constitution (révision de la Constitution du 24 décembre 1970) a engendré la création de trois communautés culturelles (flamande, française et germanophone) dotées chacune d'un conseil culturel<sup>2</sup>. Selon Uyttendaele (1992), cette première étape constitue une « fausse communautarisation de l'enseignement » qu'il

qualifie de « *pure fiction juridique* » (p. 113). Dans les faits, la quasi-totalité des matières liées à l'enseignement est confiée à l'autorité nationale : la paix scolaire (en lien avec le Pacte scolaire de 1958), l'obligation scolaire, les structures de l'enseignement, les diplômes, les subsides, les traitements et les normes des populations scolaires. En somme, les interventions des Communautés culturelles ne dépassaient pas 2% du budget des ministères concernés.

Alors que la deuxième réforme de l'État de 1980 n'a pas apporté de réel changement en matière d'enseignement, il faudra attendre la troisième réforme de l'État (révision de la Constitution du 15 juillet 1988) pour que les Communautés soient compétentes en matière d'enseignement, à

<sup>2</sup> Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971.

l'exception de trois matières qui sont restées dans les compétences du gouvernement fédéral : (1) la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ; (2) les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et (3) le régime des pensions. Par ailleurs, la réforme de 1988 permet de constitutionnaliser les garanties du Pacte scolaire et de les consolider (Wynants & Paret, 1998). Au-delà de la liberté d'enseignement déjà présente dans la constitution,

l'article 17 (actuellement 24) consacre le libre choix des parents d'inscrire leur enfant où ils le souhaitent, la neutralité du réseau de la Communauté, l'obligation d'organiser un cours de religion ou de morale non confessionnelle dans les écoles officielles, la gratuité de l'accès à l'enseignement jusqu'à la fin de l'obligation scolaire et le droit des élèves à bénéficier d'une éducation morale ou religieuse, à charge des Communautés.

### **Extraits significatifs de la révision de la constitution du 15 juillet 1988**

**Article unique.** A. L'article 59 bis, § 2, alinéa 1er, 2<sup>o</sup>, de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :

« 2° l'enseignement, à l'exception :

- a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire ;
- b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes ;
- c) du régime des pensions ; ».

**Article unique.** [...]

B. Le second alinéa de l'article 17 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« La Communauté assure le libre choix des parents. »

La Communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle. »

C. Le texte ainsi modifié devient le § 1er de l'article 17 de la Constitution. Il est complété par les paragraphes et la disposition transitoire suivants :

« § 2. Si une Communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers.

§ 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la Communauté, à une éducation morale ou religieuse.

§ 4. Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. »

Il est également à souligner que cet article 17 donne la possibilité pour une Communauté de déléguer des compétences en tant que pouvoir organisateur à un ou plusieurs organes autonomes. La Communauté flamande use de cette disposition dès la mise en place effective de la communautarisation de l'enseignement, au 1<sup>er</sup> janvier 1989. En effet, le décret du 19 décembre 1988<sup>3</sup> crée un organisme public, l'*Autonome Raad van het Gemeenschapsonderwijs*

(ARGO), qui devient le pouvoir organisateur de la Communauté. De ce fait, l'administration flamande n'a jamais dirigé son propre réseau (Goris, 2015).

La réalité est toute autre en Communauté française, où les ministres successifs ont à la fois exercé la compétence de pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté et le rôle de pouvoir régulateur pour l'ensemble des écoles de tous les réseaux confondus. Il faudra attendre 2019,

<sup>3</sup> Ce décret est abrogé et remplacé par le Décret spécial de la Communauté flamande du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire. L'enseignement organisé par la Communauté

flamande, *Het gemeenschapsonderwijs*, est davantage connu sous l'appellation GO !

et le Pacte pour un Enseignement d'excellence, pour que soit adopté un décret spécial créant une structure publique autonome appelée Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE), à qui la Communauté délègue la fonction de pouvoir organisateur. Le texte est issu d'une volonté politique de dissocier les rôles de pouvoir régulateur et de pouvoir organisateur en Communauté française, afin d' « *assurer une relation impartiale entre l'administration générale de l'enseignement et l'ensemble des réseaux. [Ce texte] favorise également un renforcement de l'enseignement officiel organisé via l'amélioration de sa gouvernance, de son service aux élèves, de ses performances, de l'accompagnement et le soutien de ses personnels, en renforçant l'autonomie des chefs d'établissement, tout en garantissant sa neutralité et son caractère public* » (Parlement de la Communauté française, 2019, p. 3).

La communautarisation de l'enseignement belge donne lieu à une augmentation importante de la décentralisation (Beckers, 2008a). Les autorités « inférieures » (pouvoirs organisateurs et écoles) observent un accroissement significatif de normes qu'elles doivent respecter. Renard et al. (2021) appuient ce constat selon lequel malgré la transformation des structures de l'État en Communautés, il n'y a pas de modification des structures de bases constituées de nombreux pouvoirs organisateurs dans chaque réseau d'enseignement, qui s'appuient sur leurs libertés constitutionnellement acquises. Selon Mons (2004), il n'existe pas de théorie consistante qui permet d'étayer les effets positifs d'une gouvernance locale sur les performances des élèves. Cette vision politique, qui s'appuie sur des théories générales, mise sur l'idée que « *plus les délégations de pouvoirs se font auprès de l'unité scolaire, meilleurs sont les résultats* » (p. 47). Nous verrons par la suite que ce n'est pas ce qui s'est produit en Belgique francophone.

D'un point de vue budgétaire, les Communautés sont financées par l'État fédéral selon un calcul basé, notamment, sur la « clé élèves » qui correspond à leur part dans le nombre total d'élèves de 6 à 17 ans inscrits régulièrement dans les écoles des

Communautés française et flamande (FW-B, s. d.). La communautarisation de l'enseignement en 1989 s'est accompagnée d'une augmentation des dotations allouées à la Communauté française. Toutefois, ces moyens sont insuffisants pour mener une politique scolaire sur le long terme. Une rationalisation de l'offre scolaire a dès lors été mise en place entre 1990 et 1996 (principalement dans l'enseignement secondaire et supérieur), conduisant à une perte massive d'emplois et des mouvements de grève des enseignants (Draelants et al., 2011).

### Constats préoccupants sur l'enseignement belge francophone au début des années 1990

Dès le début des années 1990, l'enseignement belge francophone fait face aux critiques croissantes à l'égard des résultats de son système scolaire. En 1989, les ministres de l'Enseignement des Communautés flamande, française et germanophone sollicitent l'expertise de l'OCDE et commanditent une analyse approfondie de l'enseignement en Belgique. Pour ce faire, les autorités belges ont soumis un rapport de base national analysant l'enseignement et la formation en Belgique (OCDE, 1991). Celui-ci a été réalisé par des groupes de travail représentant d'une part les représentants des divers Cabinets, inspections et administration et, d'autre part, les Universités. Une analyse de ce rapport ainsi que des entretiens et des visites ont permis aux examinateurs de dresser certains constats dans un rapport intitulé « examens des politiques nationales d'éducation : Belgique » (OCDE, 1993).

Parmi les constats développés par les experts, nous relevons quatre éléments qui caractérisent l'enseignement en Communauté française :

1. Les retards de scolarité : une partie notable des retards scolaires en Communauté française<sup>4</sup> se créent dès la première année de l'enseignement primaire et s'accroissent tout au long du parcours. Le « redoublement » est ainsi considéré comme un « *outil de gestion des rythmes d'apprentissage* » et résulte d' « *exigences anormalement élevées dans certaines classes et certaines disciplines* » (p. 75). Les experts mettent

secondaire : 46,3% contre 21,6% ; en 3<sup>e</sup> année secondaire : 61,3% contre 35,2% et en 6<sup>e</sup> année secondaire : 58,4% contre 40,1%.

<sup>4</sup> Les chiffres de 1985 montrent qu'il y a en Communauté française et germanophone un taux de 29% d'élèves en retard contre 12,6% en Communauté flamande ; en 1<sup>e</sup> année

en évidence les habitudes pédagogiques qui diffèrent entre les Communautés provoquant, en Communauté française, un nombre important d'échecs. De son côté, l'enseignement flamand ne peut être considéré comme « laxiste », puisque les pourcentages de réussite dans les enseignements supérieur et universitaire sont supérieurs. Par ailleurs, le rapport met en lumière l'inégale qualité de l'enseignement et des résultats, en fonction de l'école fréquentée par les élèves. Certaines recommandations telles que la clarification des objectifs didactiques sur la base des curricula, la création de cycles offrant une progression continue plutôt que le redoublement, le soutien pédagogique aux élèves en difficulté sont mentionnées dans le rapport en tant qu'alternative à l'échec.

2. Le maintien de structures ségréguatives quasi irréversible : l'enseignement secondaire pratique l'orientation précoce (dès la première année), ce qui détermine l'avenir scolaire de nombreux élèves<sup>5</sup>. Les experts soulignent le rapport qu'entretient l'enseignement secondaire dit « normal » et les capacités des jeunes en difficulté, pour qui l'orientation précoce rend impossible un retour à une filière générale, même en redoublant une année. Ils recommandent à ce titre la création d'un tronc commun, dans lequel les élèves de 1<sup>e</sup> et de 2<sup>e</sup> année secondaire recevraient des contenus constituant une base plus complète de formation secondaire dans les domaines fondamentaux. La création d'options supplémentaires serait non déterminante pour la suite des études.
3. La formation des enseignants : la formation des enseignants est davantage orientée sur les réformes en cours que sur la résolution de problèmes globaux visant à résoudre l'échec, sur la mise en œuvre de nouveaux programmes ou certaines méthodes d'enseignement. Les experts recommandent que la formation en cours de service devienne une priorité et que son caractère individuel et facultatif soit supprimé. Ils soulignent l'importance de développer l'innovation pédagogique en articulant davantage la collaboration entre les chercheurs et le terrain ainsi que le soutien pédagogique, en relation avec la réforme de l'inspection.

4. L'absence de pilotage : le système éducatif belge se caractérise par une faible culture de l'évaluation et une forte décentralisation des pouvoirs de décision et de gestion au profit de structures intermédiaires (réseaux, pouvoirs organisateurs). Cependant, ces sous-systèmes n'ont pas la même capacité d'analyse et de définition de politiques propres. Les experts mettent en évidence l'importance d'un travail commun entre la Communauté et les pouvoirs organisateurs des réseaux subventionnés (autonomes institutionnellement), pour assurer un réel pilotage autour de finalités communes au sein du système d'enseignement. Par ailleurs, ils soulèvent l'absence de statistiques pédagogiques permettant aux autorités centrales de préciser la qualité exacte de l'enseignement et d'évaluer les performances réelles des élèves sur la base de critères communs. À cet égard, le rapport recommande de développer les moyens de pilotage de l'éducation afin d'assurer une meilleure efficacité pédagogique et une gestion efficiente des crédits disponibles à l'enseignement.

Les constats d'inefficacité mentionnés dans ce rapport ont conduit la Communauté française à mettre en place une « structure légère de pilotage » dès 1993 (Mangez et al., 2009; Renard et al., 2021). Initiée par Jean Magy, secrétaire général de ministère de l'Enseignement, de la Recherche et de la Formation, cette structure informelle est composée d'inspecteurs, de fonctionnaires et de chercheurs en sciences de l'éducation. Celle-ci va se donner pour missions de proposer un texte qui définit les objectifs du système éducatif, d'organiser, dès 1994, les premières évaluations externes pour l'ensemble des réseaux de la Communauté française et de diffuser les résultats des recherches en éducation. Un arrêté du 24 mai 1995 rendra officielle cette structure qui devient la « cellule de pilotage », compétente en matière de pilotage et d'évaluation externe de l'ensemble des établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française, dans le respect de la liberté en matière de méthodes pédagogiques des pouvoirs organisateurs.

<sup>5</sup> En 1990, un élève sur dix est orienté en « 1<sup>e</sup> année B » (14% en 1984) et un élève sur trois est orienté dans l'enseignement professionnel dès sa 2<sup>e</sup> année secondaire.

## Bibliographie

- Beckers, J. (2008a). Chapitre 2. Les niveaux de décision politique. In *Enseignants en Communauté française de Belgique* (pp. 21-23). De Boeck Supérieur.
- Beckers, J. (2008b). Chapitre 4. Pour mieux comprendre l'origine des réseaux et leur importance dans notre pays: Un éclairage historique et comparatif. In *Enseignants en Communauté française de Belgique* (pp. 43-54). De Boeck Supérieur.
- Claeys, P.-H. (1996). Le système des piliers. In *Les partis politiques en Belgique* (pp. 257-262). Institut de sociologie ULB.
- Delgrange, X. (2009). La neutralité dans l'enseignement: Repères historiques et juridiques. In *Enseignant et neutre: Les obligations en communauté française de Belgique* (2<sup>e</sup> éd.). De Boeck.
- Depaepe, M., De Vroede, M., Minten, L., & Simon, F. (1998). Chapitre 3. L'enseignement primaire. In *Histoire de l'enseignement en Belgique* (pp. 111-191). CRISP.
- Draelants, H., Dupriez, V., et Maroy, C. (2011). Le système scolaire. *Dossiers du CRISP*, 76(1), Article 1. <https://doi.org/10.3917/dscrip.076.0009>
- Dupriez, V., et Zachary, M.-D. (1998). Le cadre juridique et institutionnel de l'enseignement. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1611-1612(26), 1-73. <https://doi.org/10.3917/cris.1611.0001>
- El Berhoumi, M. (2013). *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*. Bruylant.
- El Berhoumi, M. (2015). La dualité école libre/école officielle. Quelles évolutions depuis cent cinquante ans ? 150 ans d'existence de la Ligue de l'Enseignement, 55 ans de pratique du Pacte scolaire. *La Pensée et les Hommes*, 97, 29-56.
- Fédération Wallonie-Bruxelles. (s. d.). *Loi spéciale de financement*. Budget et Finances. Consulté 20 septembre 2025, à l'adresse <https://budget-finances.cfwb.be/qui-sommes-nous/loi-speciale-de-financement/>
- Goris, J. (2015). Le Pacte scolaire. *La Pensée et les Hommes*, 97, 57-75.
- Mangez, C., Maroy, C., Cattonar, B., Delvaux, B., et Mangez, É. (2009). *La construction des politiques de pilotage et d'évaluation en Communauté française de Belgique: Une approche cognitive*.
- Mons, N. (2004). Politiques de décentralisation en éducation: Diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques. *Revue française de pédagogie*, 146, 41-52. <https://doi.org/10.3406/rfp.2004.3092>
- OCDE. (1991). *Les systèmes éducatifs en Belgique: Similitudes et divergences*. Bruxelles: Ministère de l'éducation, de la recherche et de la formation.
- OCDE. (1993). *Examens des politiques nationales d'éducation: Belgique*. Les éditions de l'OCDE.
- OpenAI. (2026). *Illustration de la signature du Pacte scolaire réalisée à partir d'une photographie historique* [Image générée par IA]. ChatGPT.
- OpenAI. (2026). *Illustration des principales réformes de l'enseignement en Belgique, de la Constitution belge de 1831 à la Communautarisation de l'Enseignement en 1988* [Image générée par IA]. ChatGPT.
- Renard, F., Demeuse, M., Castin, J., et Dagnicourt, J. (2021). De la structure légère de pilotage au Pacte pour un Enseignement d'excellence: Le glissement progressif d'un pilotage incitatif à un pilotage par les résultats et la reddition de comptes en Belgique francophone. *Les dossiers des sciences de l'éducation*, 45, 33-55. <https://doi.org/10.4000/dse.5168>
- Simon, C. (1986). La communautarisation de l'enseignement. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1121(16). <https://doi.org/10.3917/cris.1121.0001>
- Uyttendaele, M. (1992). La liberté de l'enseignement après 1988 (Libertés, égalité et équilibres dans l'enseignement communautarisé). In *L'enseignement en Europe, l'enseignement en Belgique. Analyse, bilan et perspectives* (pp. 110-122). Université Libre de Bruxelles.
- Van Haecht, A. (2004). Histoire et critique en sociologie de l'éducation: Le cas de la communauté française de Belgique. *Education et Sociétés*, 13(1), 119-140. <https://doi.org/10.3917/es.013.0119>

Van Haecht, A. (2015). La genèse du Pacte scolaire, et quelques suites. *La Pensée et les Hommes*, 97, 13-27.

Verhaegen, P. (1905). *La lutte scolaire en Belgique* (A. Siret). <https://unionisme.be/livre/verhaegen-lutte-scolaire/>

Wilkin, R. (1993). *Du « maître » à « l'instit »*. Deux siècles d'enseignement en Belgique. Editions de la FIC.

Wynants, P. (1998). Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux. *La Revue Nouvelle*, 10, 47-53.

Wynants, P., et Paret, M. (1998). École et clivages aux XIXe et XXe siècles. In *Histoire de l'enseignement en Belgique* (pp. 13-85). CRISP.

### Références légales

Constitution belge du 7 février 1831, art. 17. [https://www.senate.be/doc/constitution\\_1831.pdf](https://www.senate.be/doc/constitution_1831.pdf)

Révision de la Constitution du 24 décembre 1970, *M.B.*, 31 décembre 1970.

Révision de la Constitution du 15 juillet 1988, *M.B.*, 19 juillet 1988.

Loi organique de l'instruction primaire du 23 septembre 1842 (*Bulletin officiel*, n°LXXXIII).

Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1879 sur l'instruction primaire, *M.B.*, 10 juillet 1879.

Loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884, *M.B.*, 22 septembre 1884.

Loi organique de l'instruction primaire du 15 septembre 1895, *M.B.*, 16-17 septembre 1895.

Loi du 17 décembre 1952 créant des commissions mixtes de l'enseignement et une commission des litiges, *M.B.*, 29 décembre 1952.

Loi du 17 décembre 1952 modifiant les lois sur l'enseignement moyen coordonnées par l'arrêté du Régent du 31 décembre 1949, *M.B.*, 29 décembre 1952.

Loi du 27 juillet 1955 fixant les règles d'organisation de l'enseignement de l'Etat, des provinces et des communes, et de subvention, par l'Etat, d'établissements d'enseignement moyen, normal et technique, *M.B.*, 6 août 1955.

Loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, *M.B.*, 19 juin 1959.

Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, *M.B.*, 23 juillet 1971.

Décret spécial de la Communauté flamande du 19 décembre 1988 relatif au Conseil autonome de l'Enseignement communautaire, *M.B.*, 29 décembre 1988.

Décret spécial de la Communauté flamande du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire, *M.B.*, 30 septembre 1998.

Décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française, *M.B.*, 7 mars 2019.

Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 mai 1995 créant des cellules de coordination au Ministère de l'Education, de la Recherche et de la Formation, *M.B.*, 20 juillet 1995.

Chambre des représentants. (1879, janvier 21). *Révision de la loi du 23 septembre 1842. Exposé des motifs*. <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbngensis.cfm?dossierID=0049-1878-1879&legislat=genesis\15&inst=K>

Parlement de la Communauté française. (2019, janvier 23). *Proposition de décret spécial portant création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française*. <https://www.pfwb.be/documents-parlementaires/document-ppd-001623887>

## Sites thématiques



Le site [www.approcheorientante.be](http://www.approcheorientante.be) est destiné aux acteurs de l'orientation : les enseignants et leurs élèves, le personnel des centres PMS, les parents et les chercheurs. Il contient une banque d'outils orientants gratuits et téléchargeables. Vous y trouverez également des repères théoriques, des ressources pour la formation ainsi que l'actualité de la recherche en orientation conduite par l'Institut d'Administration Scolaire.



Le site [www.enseignementexplicite.be](http://www.enseignementexplicite.be) est destiné aux enseignants, aux formateurs d'enseignants, aux chercheurs et à toutes les personnes intéressées par les pratiques de gestion des apprentissages et de gestion de classe efficaces. Il contient des outils gratuits et téléchargeables, des publications et des vidéos sur l'enseignement explicite, une approche pédagogique dont l'efficacité sur l'apprentissage des élèves a été démontrée via des recherches menées en salles de classe.



Le blog <https://ecole-cinema.blogspot.com/> a pour ambition de poursuivre la réflexion sur le thème « L'école à travers le cinéma » entamée avec l'ouvrage « *L'école à travers le cinéma. Ce que les films nous disent sur le système éducatif* » coordonné par A. Derobertmeasure, M. Demeuse et M. Bocquillon et paru chez Mardaga en 2020, à travers d'autres publications, des listes de films sur l'école ou la formation, des mémoires, des colloques...



[www.accompagnementprofessionnel.be](http://www.accompagnementprofessionnel.be). Ce site Internet dédié à l'accompagnement des enseignants et des autres professionnels. Sur ce site, vous trouverez des ressources, des vidéos et des recherches pour les maîtres de stage, les mentors, les coaches, les superviseurs...

[www.accompagnementprofessionnel.be](http://www.accompagnementprofessionnel.be) est réalisé en partenariat avec la [HEH.be](http://HEH.be) - Haute École en Hainaut, la [Haute Ecole Provinciale de Hainaut-Condorcet](http://HauteEcoleProvinciale.be) et la [Haute École Albert Jacquard](http://HauteEcoleAlbertJacquard.be)

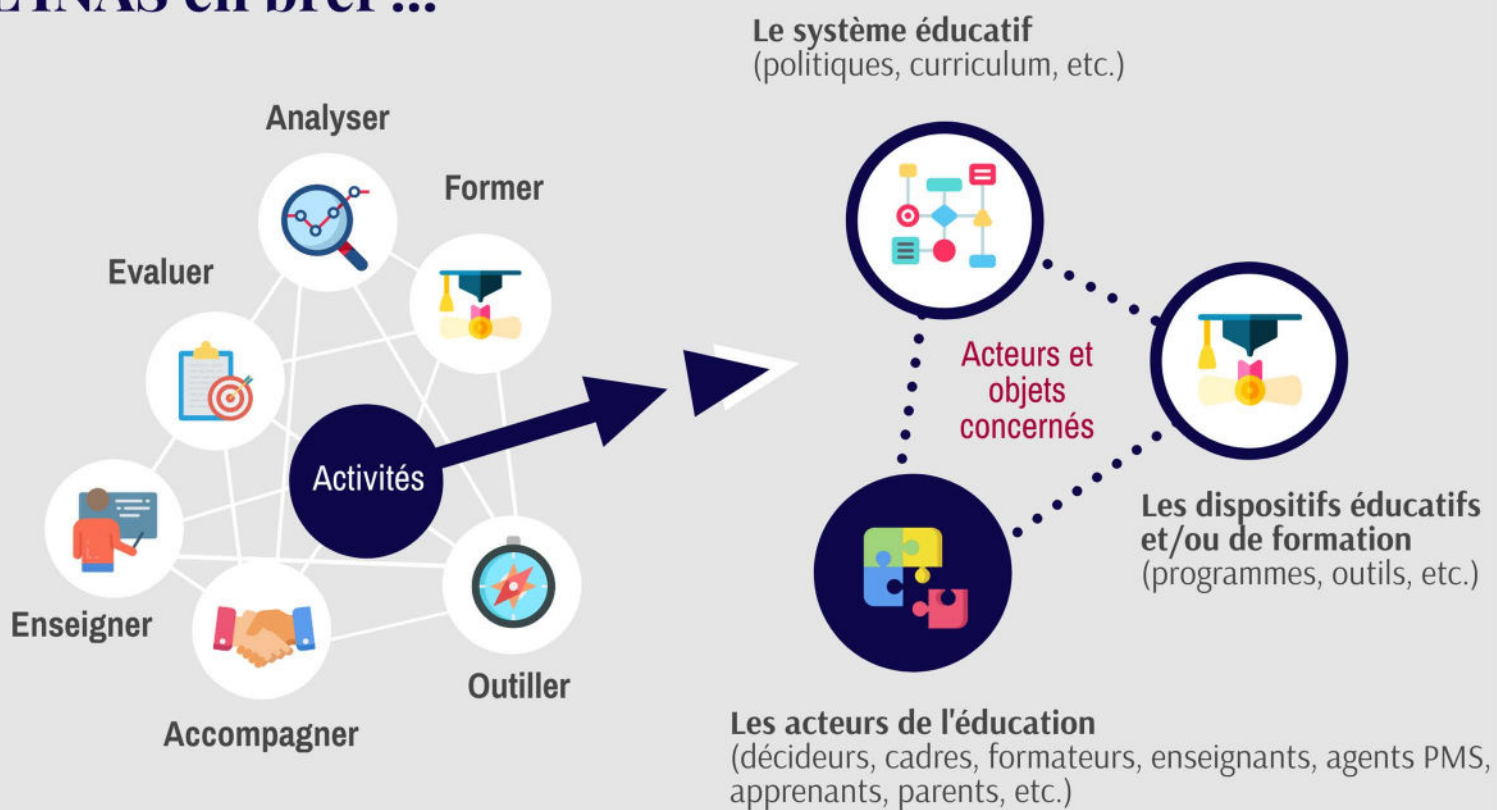


<https://www.facebook.com/profile.php?id=100087438630214>



@AccPRO\_INAS

## L'INAS en bref ...



**Institut d'Administration Scolaire**  
Place du Parc, 20  
B - 7000 MONS  
[www.umons.ac.be/inas](http://www.umons.ac.be/inas)

Suivez INAS\_UMONS sur



<https://ecole-cinema.blogspot.com/>