

Communication de Maurice Boudot, professeur à Paris IV Sorbonne, et Président de Enseignement et Liberté lors du colloque organisé par l'OIDEI, à Genève, en octobre 1990.

L'ÉTAT DÉMOCRATIQUE ET LA FORMATION DE LIBRES CITOYENS

On me demande de traiter de façon théorique, ce qui suppose la généralité, le problème des rapports entre la liberté de l'enseignement et la démocratie. J'espère ne pas décevoir cette attente si j'accorde plus d'importance aux aspects philosophiques et historiques du problème qu'à ses aspects juridiques (dont je ne suis aucunement spécialiste) et si, sans lui accorder l'exclusivité absolue, je privilégie le cas de la France, qui est naturellement celui que je connais le mieux. Je crois d'ailleurs que ce "cas" qui se développe en une longue et complexe histoire est suffisamment exemplaire pour les questions essentielles.

Je demande qu'on me concède comme prémisse de la discussion qu'il ne saurait y avoir de liberté de l'enseignement hors des gouvernements démocratiques, c'est-à-dire de ceux où le peuple en corps à la souveraine puissance", comme le dit Montesquieu (1), "gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple", selon la formule de notre actuelle constitution (2). Cette prémisse admise s'ensuit-il que le caractère "démocratique" du gouvernement, condition nécessaire de la liberté de l'enseignement, en soit également la condition suffisante ?

Rien, ni dans l'histoire, ni dans les conceptions qu'on a pu forger de l'essence de la démocratie, ne légitime une réponse manifestement positive, dont la signification serait dépourvue d'ambiguïté. Il est des conceptions de la démocratie qui sont telles qu'elles sont parfaitement compatibles avec une absence totale de liberté de l'enseignement. On me dira qu'il n'y a dans des cas semblables qu'une apparence de démocratie et une usurpation de nom. Peut-être, mais est-ce encore à établir.

Mais, d'abord, qu'entend-on par liberté de l'enseignement ? Incontestablement, le sens de cette notion comprend plusieurs composantes. On peut, comme le note Pierre-Henri PRELOT dans son excellente thèse, en noter particulièrement trois (3) :

1- La liberté d'entreprise, qui est dans le cas de l'enseignement, la faculté reconnue aux individus et aux groupes privés de créer et d'administrer des établissements d'enseignement.

2- Le libre choix de l'école par les parents (ou par les étudiants eux-mêmes, dès lors qu'ils sont majeurs). Ce libre choix, selon une résolution du Parlement Européen, inclut en plus du "droit d'ouvrir une école" et "celui des parents de choisir l'école", "l'obligation pour les états membres

...de rendre possible ...sur le plan financier l'exercice pratique de ce droit". Disons, pour simplifier, que la puissance publique doit accorder à ceux qui préfèrent l'enseignement privé une aide pécuniaire qui les mette sur un pied d'égalité avec ceux qui ont choisi l'école publique; la forme de cette aide, les conditions dans lesquelles elle est accordée restent naturellement à déterminer. Tout ce qu'on affirme pour l'instant, c'est le principe de la parité.

Notons que ces deux formes de liberté sont mutuellement indépendantes. Il peut y avoir liberté de choix sans enseignement privé, car le choix peut s'exercer entre établissements publics - ce qu'interdisent en France les mesures administratives instituant une "sectorisation" ou le "busing" américain - donc liberté de choix sans liberté d'établissement. En revanche, le principe du libre choix est vidé de contenu, si on admet l'existence d'un enseignement privé mais dont l'accès reste très dispendieux parce qu'il ne bénéficie d'aucune aide publique.

3- Enfin, il y a la liberté de l'enseignant lui-même dans les opinions qu'il peut exprimer d travers son enseignement ou dans son comportement public. Cette liberté ne peut être conçue de la même façon selon le niveau d'enseignement en cause, ou selon qu'il s'agit de l'enseignement public ou de l'enseignement privé. Disons qu'elle est naturellement moins grande dans le second cas, ce que la législation française exprime en parlant du "caractère propre" d'un établissement privé, qui impose aux maîtres - et d'ailleurs aussi aux élèves - sinon une adhésion explicite, du moins la plus grande réserve dans l'expression de ce qui est contraire à ce caractère propre. Pas de professeur qui exhibe son athéisme dans une école chrétienne. Ceci est parfaitement normal. Comme il serait normal qu'une école qui se dit catholique et qui, liée par à contrat à l'État, se voit imposer des élèves non catholiques exclut les élèves musulmanes voilées, puisqu'elles ne respectent pas le caractère propre de l'établissement !

Bien entendu, cette liberté de l'enseignant n'a pas grand-chose à voir avec la liberté d'établissement ou le libre choix de l'école. Par liberté de l'enseignement, nous entendons néanmoins l'ensemble constitué de ces trois composantes.

Or, si nous nous référons au cas de la France, instructif précisément par sa complexité et ses imperfections, il faut reconnaître que la démocratie peut être instaurée, sans que soit assurée sous aucune de ses formes la liberté de l'enseignement.

Prenons comme un signe manifeste que le principe n'en est pas reconnu dans des textes essentiels. Ainsi, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, célébrée de façon un peu trop tapageuse et pas assez réfléchie l'an dernier, déclaration qui joue

effectivement un rôle fondateur dans notre démocratie, il n'est aucunement question de liberté de l'enseignement. Pourquoi cette étrange lacune ?

L'explication la plus courante consiste à soutenir que la Déclaration de 1789 se restreint aux droits naturels (au sens moderne, reçu depuis Locke, donc attribuables aux individus) fondamentaux et que la liberté de l'enseignement n'a pas ce caractère fondamental puisqu'elle se dérive très facilement, comme un corollaire direct, d'autres droits. L'article II stipule que "la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme, tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement". J'avoue ne pas être pleinement convaincu par cette solution qui, en quelque sorte, réduit la liberté de l'enseignement à la libre communication des opinions et pensées. Je ne vois pas, en particulier, comment on pourrait déduire de telles prémisses le libre choix de l'école sans préjudice matériel, droit qui relève d'un tout autre registre.

L'absence de la liberté d'enseignement de la liste des droits fondamentaux n'est vraisemblablement ni le fruit d'une lacune ou la marque du souci d'éviter les redondances. Il est loin d'être établi que la liberté de l'enseignement soit un droit naturel, au sens que la Déclaration de 1789 donne à ce terme. Comme le note fort judicieusement Monsieur PRELOT (4), dans l'éthique chrétienne traditionnelle, on parle beaucoup moins des droits du père de famille à élever ses enfants que de ses devoirs envers eux. Si droit il y avait, son dépositaire serait l'enfant et non le père de famille. Aussi raison de sa conceptualisation, la Déclaration de 1789 ne pouvait-elle reconnaître la liberté de l'enseignement dans tout ce qu'elle a de spécifique.

Je donnerais mon acquiescement à cette lecture s'il n'y avait des textes presque contemporains de cette Déclaration dans lesquels il est fait explicitement allusion à un droit des parents à un libre choix de l'éducation. Je citerai Condorcet (5) qui note effectivement que c'est un "devoir imposé par la nature" que de veiller sur les premières années de ses enfants, mais qu'il en résulte un droit inaliénable pour "les pères de famille d'élever eux-mêmes leurs enfants" (ou de choisir l'éducation qui leur convient) (6). Le problème est alors beaucoup moins de déterminer qui est dépositaire du droit que de chercher les instances auxquelles incombent les devoirs. La liberté de l'enseignement relève alors moins de ces droits - libertés énoncées en 1789, que de ces étranges droits-créances, dont on ne sait trop quelles instances doit les satisfaire, pour reprendre une distinction popularisée par Hayek. Je ne vois nul autre principe qui puisse légitimer l'aide accordée aux établissements privés d'enseignement.

Il n'y a pas lieu de s'étonner s'il faut attendre la Constitution de l'an III (1795) et la déclaration des droits et devoirs qui la précède, dont le caractère social a été reconnu, pour que la liberté de l'enseignement soit explicitement affirmée : Les citoyens ont le droit de former des établissements particuliers d'éducation .et d'instruction" (Art. 300) .Rien n'est affirmé relativement au statut financier de ces établissements, mais au moins le principe du libre établissement est-il clairement proclamé en même temps que, de façon très enveloppée, la gratuité de l'instruction publique (dont parlent les articles précédents) .

Cette proclamation de la liberté de l'enseignement, nous la retrouvons dans une minorité des nombreuses constitutions qu'a connues la France en deux siècles. Mais on la trouve aussi explicitement condamnée dans un certain nombre de textes, par exemple lorsque Napoléon instaure une Université Impériale dirigée par un grand Maître et soutient que toute "initiative individuelle" en matière d'enseignement doit être "munie d'un diplôme du grand Maître" (7), ce que vont préciser une multitude de textes réglementaires.

On objectera que l'Empire napoléonien n'est pas, jusqu'à nouvel ordre, démocratique! Certes. Mais s'il est des régimes pour mieux traiter la liberté de l'enseignement, ils ne constituent pas la règle générale. La Charte de 1830 la reconnaît et supprime le monopole de l'Université Impériale (Art. 69 et 70), encore que ce soit le pouvoir législatif qui contrôle les applications de cette liberté. La constitution de 1848 (Art. 9) sera plus libérale puisqu'elle proclame que "l'enseignement est libre. La liberté d'enseignement s'exerce selon les conditions de capacité et de moralité déterminées par la loi et sous la surveillance de l'État", limitant le droit d'intervention de la puissance publique.

En revanche, alors que la France vit depuis 1875 de façon continue, exception faite de la parenthèse de Vichy, sous un régime qui se présente comme démocratique, rares sont les "textes fondamentaux qui assurent la liberté de l'enseignement.

A l'heure actuelle, alors qu'il semble que les Français soient majoritairement acquis au principe de la liberté de l'enseignement, question qui depuis un siècle au moins, sinon deux, ponctue l'histoire de notre pays, ce principe n'a qu'une valeur constitutionnelle indirecte, acquise par un arrêt constitutionnel de 1977 qui lui donne l'étrange statut de "principe fondamental reconnu par les lois de la République"(8) .

Il est pour le moins déroutant qu'au terme d'un tel délai on n'ait pas su trouver pour ce principe une formulation et un statut à la fois plus manifeste et plus solennel. Faudrait-il en conclure que

démocratie et liberté de l'enseignement ne font pas nécessairement bon ménage ?

Il est facile de comprendre pourquoi il en est ainsi. Dès lors que le libre choix de l'éducation n'est plus simplement affirmé comme un droit naturel des parents, mais inclut le devoir pour l'État d'organiser l'instruction publique, la mise à parité des parents, quel que soit le choix qu'ils effectuent, va très naturellement entraîner un droit de contrôle de l'État, corrélatif de son devoir d'assistance, contrôle qui va s'étendre assez mécaniquement au secteur privé, si tant est qu'on admette son existence. Qui paie, surveille: quoi de plus élémentaire que ce principe, pourtant à la racine de multiples difficultés.

Mais il est une autre raison qui relève beaucoup plus des principes fondamentaux de l'organisation politique et qui est notée par Montesquieu (9) qu'on ne peut aucunement tenir pour un extrémiste. Montesquieu affirme que le principe qui meut les régimes démocratiques est "la vertu politique", définie comme cet "amour des lois et de la patrie" qui demande "une préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre", conception qui le conduit à tenir les républiques - qui correspondent à notre notion de la démocratie pour des régimes difficiles à établir, à maintenir, et en définitive peu souhaitables. C'est à l'acquisition de cette vertu que doit tendre comme un objectif exclusif toute l'éducation qui prend ainsi dans les républiques une importance incomparable.

C'est ainsi que surgit une autre difficulté, bien plus profonde que la précédente : le propre des états démocratiques c'est de voir en tout enfant de citoyen un futur citoyen, de sorte qu'il s'estime en droit d'orienter sa formation. L'organisation de l'instruction publique ne résulte pas seulement du désir d'apporter une aide aux parents démunis, mais aussi, et bien plus, de la volonté de maintenir l'unité du corps politique et de former des citoyens conformes aux idées de ceux qui gouvernent. Il suffit de ces quelques remarques pour qu'on saisisse tout ce qu'il peut y avoir de directement opposé à la liberté de l'enseignement dans certaines conceptions de la démocratie.

A vrai dire, c'est que s'opposent ici deux modèles, l'un libéral, et l'autre que nous qualifierons de totalitaire pour faire simple, selon qu'est préservée ou non une sphère d'activité privée réservée aux simples citoyens. Cette opposition est notée par Benjamin Constant, lorsqu'il écrit que pour les anciens la "liberté se composait plutôt de la participation au pouvoir collectif, que de la jouissance paisible de l'existence individuelle" et que "ce que nous nommons liberté civile était presque inconnue dans la plupart des peuples anciens"(10). C'est elle qui régit le fameux

Discours (de 1819) qui met en contraste la liberté des Anciens et celle des Modernes: "le but des anciens était le partage du pouvoir social entre tous les citoyens d'une même patrie; c'était là ce qu'ils nommaient liberté. Le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées et ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances" (11).

Les deux conceptions de la liberté et de la démocratie ont des conséquences contraires en ce qui concerne la liberté de l'enseignement. Il est très remarquable qu'avant d'être conçue dans les termes que nous avons exposés, cette opposition et ses conséquences en matière d'éducation aient en quelque sorte animé le long débat entre les penseurs de la Révolution (12).

D'un côté tenons pour représentatif le libéral Condorcet, malgré les lâchetés de sa carrière politique, ses passions anti-cléricales et même la faiblesse de certaines de ses positions (sa distinction tranchée entre la vérité rationnellement établie et l'opinion subjective qui, pour être floue, n'en n'est pas moins utilisée jusqu'au début de ce siècle).

Son attachement à une conception libérale de la démocratie, clairement conçue avant qu'ait été formulée l'opposition entre la liberté des anciens et celle des modernes, le conduit à des vues tout à fait remarquables.

Tout d'abord, Condorcet est hostile au monopole d'État ("Tout pouvoir, de quelque nature qu'il soit, ...est naturellement ennemi des lumières" (p. 227) (13). L'existence d'écoles privées est non seulement légitime, mais bénéfique pour les établissements publics en ce qu'elle introduit la concurrence: "Tout citoyen pouvant former librement des établissements d'instruction, il en résulte pour les écoles nationales l'inévitable nécessité de se tenir au moins au niveau de ces institutions privées" dira-t-il dans son rapport au projet de Décret présenté à la Législative en avril 1792. Ou encore: "On commettrait une véritable injustice en donnant à la majorité réelle des chefs de famille ...le pouvoir d'obliger les pères à renoncer au droit d'élever eux-mêmes leurs familles" (1er mémoire, p. 59). De là une stricte limitation de ce qui fait l'objet de ces établissements d'enseignement public, gratuits au moins pour le niveau élémentaire, tenus pour indispensables par Condorcet qui tient à ne pas laisser vacante la place occupée par les institutions de l'Église: ils doivent dispenser l'instruction, c'est à dire les connaissances qui peuvent être acquises par la raison et non les opinions subjectives ou ces dispositions affectives qui constituent le fond de ce qu'on nomme l'éducation. Ni mythe, ni religion: des croyances religieuses diffusées par l'éducation publique deviendraient "un joug imposé par un pouvoir illégitime dont on ne pourrait se libérer", "une véritable tyrannie", alors que les préjugés pris dans l'éducation domestique se dissipent "lorsque se répandent les lumières". (p. 60 - 69). En

débordant ces limites, l'instruction publique "porterait atteinte aux droits des parents", "deviendrait contraire à l'indépendance des opinions" (p. 58, p. 59). La puissance publique n'a notamment "pas le droit de faire enseigner des opinions comme des vérités" (p. 62). Et si Condorcet n'est pas aveugle au point d'ignorer que la frontière entre l'opinion subjective et la vérité établie est difficile à tracer, qu'elle s'estompe notamment lorsqu'on va des sciences démonstratives aux sciences morales (p. 64), il a manifestement craint non d'être trop restrictif, mais d'englober dans l'instruction publique ce qui n'y appartient pas. Par exemple "la puissance publique ne peut pas établir un corps de doctrine qui doive être enseigné exclusivement" (p. 64) et même "la constitution de chaque nation ne doit faire partie de l'instruction que comme un fait" (p. 67). Entendons par là qu'on la donne à connaître sans la présenter à l'admiration. Il est facile de deviner ce que Condorcet pensait des serments civiques !

La question du financement de cet enseignement privé dont Condorcet appelle l'existence de ses vœux n'est pas explicitement traitée. Mais il est très manifeste que tout est mis en œuvre pour que les établissements organisés par la puissance publique restent les écoles des parents, et non celles de l'État ou des maîtres. Ainsi est-il interdit aux maîtres de former une "corporation" (2ème mémoire, p. 124) ; Condorcet ne souhaite pas ressusciter la Compagnie des Jésuites qu'il abhorre. Les nominations de maîtres sont l'objet d'une procédure qui tend à éviter qu'ils soient les instruments de la puissance publique, ou qu'ils se cooptent. Elles donnent lieu à deux jugements successifs : un jugement de compétence, puis, entre les candidats agréés, par les pères de famille du district concerné (Ibid p. 128). Il s'ensuit que la gestion de l'enseignement public n'a pas ce caractère monopolisateur et centralisé que nous lui connaissons.

Au libéral Condorcet s'oppose un courant formé de lecteurs hâtifs du Contrat Social de Rousseau, d'admirateurs aveugles des démocraties antiques. De ce courant, je retiendrai le nom de deux de ses représentants. D'abord celui de Rabaut-Saint-Etienne, ancien pasteur frustré (14) de ne plus pouvoir prêcher, qui présente en 1792 un projet, reçu avec tant d'enthousiasme qu'on en décide l'impression immédiate. On y explique, ce qui est directement contraire à Condorcet, que le but ce n'est pas l'instruction publique (la communication des connaissances) mais l'éducation nationale (c'est à dire l'imposition de sentiments communs à tous les citoyens) : "L'enfant qui n'est pas né appartient déjà à la Patrie". Cette éducation doit prendre pour modèle celle des Crétois ou de "ces Spartiates qui passaient leurs jours dans une société continuelle". Il faut forger "un peuple nouveau" "renouveler la génération présente", dit Rabaut en des termes que pourraient reprendre tous les partisans des totalitarismes contemporains.

Je passe sur les détails, mais je voudrais citer un autre nom, celui de Le Peletier de Saint - Fargeau, auteur d'un projet lu à la Convention par Robespierre lui -même. Le Peletier est encore plus exigeant et plus précis que Rabaut. Il se désole de voir l'enfant échapper jusqu'à 6 ans à "la vigilance du législateur". Ainsi naissent préjugés et inégalités, mais on ne peut aller dans l'immédiat contre des coutumes profondément ancrées.

L'éducation commune commencera le plus tôt possible, c'est à dire vers 5 ans, pour durer 6 à 7 ans. Elle comportera l'internat ; elle sera strictement commune : "même nourriture, mêmes vêtements, même instruction, mêmes soins" pour tous les enfants. Obligatoire sinon immédiatement, du moins après un bref délai qui n'est concédé que pour tenir compte des résistances de la population. L'enfant est littéralement arraché à sa famille. Cette éducation se fait aux frais de la République. Il est prévu un impôt progressif pour pourvoir à cette dépense, de sorte que ce sont essentiellement les riches qui "payeront. Il est vrai qu'on se demande ce qu'ils auront à payer, car on fait travailler les enfants; dans les champs, bien sûr, mais aussi sur les routes où "on leur fera ramasser et répandre des matériaux" (de 6 à 11 -12 ans !). Je passe les détails. Disons qu'un enfant doit produire plus qu'il ne coûte pour son entretien. L'enfant touchera seulement un dixième du produit de son travail (pour lui donner des habitudes d'économie, supposé -je). Et les instituteurs dont les élèves sont les plus travailleurs, c'est à dire rapportent le plus, seront financièrement récompensés. Bien entendu, les moments de détente sont employés à la gymnastique, et aux exercices militaires. Quant au contenu de l'instruction intellectuelle, manifestement Le Peletier ne s'en soucie guère et s'en remet aux autres travaux de la Convention.

Je crois vraiment qu'on est rarement allé plus loin dans l'horreur et que les divers régimes totalitaires qu'a connus notre continent au cours de ce siècle n'ont pas vraiment fait mieux !

En fait, le sens de cette opposition des libéraux et des "spartiates" en matière d'éducation, qui recouvre deux conceptions contraires de la démocratie a été parfaitement saisi par Condorcet "Cette éducation commune où tous les jeunes citoyens, regardés comme des enfants de la République, étaient élevés pour elle, et non pour leurs familles et pour eux -mêmes", ne convient qu'à un peuple de guerriers ou à un peuple de cultivateurs, dont l'égalité absolue exige comme son complément l'existence de la classe des esclaves (15). C'est ce qui fait le caractère absurde de tous les projets qui visent à ressusciter le modèle antique sans se soucier des conditions de son application.

Pour la France, le malheur voulut que ce soit les "Spartiates" qui l'emportent. Non sous la forme des extravagances dont nous avons donné des exemples mais à travers l'organisation de l'Université Impériale qui laisse encore aujourd'hui son empreinte sur nos institutions. Dans ce

très remarquable chapitre consacré à l'école, qui achève Les origines de la France contemporaine. Taine a raison d'écrire que "sur le principe, qui est l'entreprise de l'éducation par l'État, Napoléon et les vieux Jacobins étaient d'accord". Il s'agit toujours d'exclure "la remise de l'éducation aux intéressés, aux ayants -droit, aux parents, aux entreprises libres et privées qui ne dépendent que d'elles -mêmes et des familles". Le monopole est très clairement affirmé : « l'enseignement public dans tout l'Empire", est confié exclusivement à l'université. Aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ...ne peut être formé hors de l'Université impériale et sans l'autorisation de son chef" (p. 694). Le fait que ce soit un régime non démocratique qui impose sous une forme atténuée le modèle spartiate des républicains ne prêche pas à conséquence.

Ainsi, il apparaît que la liberté de l'enseignement n'est en accord qu'avec certaines conceptions de la démocratie, celles qui préservent une sphère d'initiative privée, qui veulent que les citoyens soient libres au sens moderne du terme. Je pense avoir laissé sentir que c'est à elles que va ma préférence. C'est ainsi seulement que peut être garantie la liberté de l'enseignement à travers les diverses composantes.

Ces idées ne nous permettent aucunement de résoudre tous les problèmes qui se posent à nous: elles ne nous permettent pas, par exemple, de déterminer la sphère de ces opinions subjectives qui n'ont pas leur place dans l'enseignement public, ni la forme qui doit être donnée à l'aide et à la "surveillance" par l'État de l'enseignement privé, ni les limites dans lesquelles la diversité des opinions enseignées et des comportements recommandés reste compatible avec l'unité du corps politique.

De tels problèmes sont essentiels pour l'organisation effective de la liberté de l'enseignement. Mais ils sont susceptibles de recevoir des solutions diverses dont l'étude des modèles adoptés à l'Ouest donnera quelques exemples. En tout cas, ils ne peuvent être résolus entièrement en se situant exclusivement au niveau des principes généraux, qui a été choisi ici. Nos propos visent tout au plus à guider dans leur solution.

(1) Esprit des lois, L.II, Ch. 2.

(2) Art. 2.

(3) Les établissements privés d'enseignement supérieur (Paris, L.G.D.J., 1989), notamment p. 68 sqq.

(4) Ibid., p. 42-3

(5) Le Premier mémoire sur l'instruction publique, p. 58-9, qui est de 1791. J'utilise l'excellente édition par Charles Coutrel et Catherine Kintzler des 5 mémoires (Edilis, Paris 1989).

(6) C'est moi qui souligne.

(7) Décret du 17.9.1808, cité par Prélot p. 79.

(8) Cf. Prélot, op. cit., p. 88 et 90.

(9) De l'esprit des lois L. IV, Ch. 4 et 5

(10) De l'esprit de conquête et de l'usurpation, Ch. VII,
p. 164-5, Paris, Garnier-Flammarion, 1986.

(11) - Ibid, p. 276,

(12) En plus de l'édition de Condorcet que nous avons citée, signalons le recueil de Baczko (Paris, Garnier, 1982) intitulé : "Une éducation pour la démocratie" qui est une mine de textes.

(13) Cette référence et celles qui suivent renvoient à l'édition citée dans la note 5. (14) Tous les textes cités ici sont dans le recueil de Baczko. (15) Op. Cit., p. 56 -9