

Juridische mechanismen van conflictbeheersing in België : het onderwijsprobleem

door Filip REYNTJENS,

Docent aan de Universiteit Antwerpen (UIA).

Buitengewoon docent aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

1. Inleiding.

Er is, vooral sedert het einde van de jaren zestig, een uitgebreide literatuur tot stand gekomen over de pacificatiepolitiek, de compromis-democratie, het « consociationalisme » in België. Deze analyses zijn hoofdzakelijk politologisch en/of sociologisch (1). Hoewel de interpretaties soms uiteenlopen zijn de auteurs het er meestal over eens dat de relatieve stabiliteit van een land dat, zoals België, gekenmerkt wordt door hevige breuklijnen goeddeels kan worden verklaard door het gebruik van pacificatiemechanismen zoals compromissen en pacten. Wat naast de sociologische of politologische verklaringen ook kan interesseren, is de juridische component. Welke zijn de juridische middelen tot conflictbeheersing in België ? Een antwoord op die vraag zou ons niet alleen in staat stellen het beeld te vervolledigen, maar het zou tevens een element van verificatie kunnen zijn voor de politologische en sociologische analyses. Bovendien zou zulke benadering in de lijn liggen van een betere integratie van de politologie en het staatsrecht, waarop vooral vanuit de staatsrechtswetenschap in groeiende mate wordt aangedrongen (2).

Dit artikel wil deze vraag onderzoeken met de schoolproblematiek als uitgangspunt. De levensbeschouwelijke breuklijn, waarvan het onderwijsvraagstuk slechts één uiting is, was immers de eerste die geïnstitutionaliseerd werd.

(1) Men vindt een uitvoerige bibliografie in het bijzonder nummer van *Acta Politica* over « Consociationalism, Pillarization and Conflict-management in the Low Countries », *Acta Politica* (1984), p. 161-175.

(2) Zie b.v. *Staatsrecht en politicologie. Op weg naar een staatsleer* ? Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1983, 102 p.

Reeds vóór de eerste wereldoorlog zijn er een aantal compromissen en pogingen tot compromis geweest ; en toen reeds was gebleken dat afwezigheid van compromis het risico van instabiliteit inhield. De grondwet van 1831 zelf was een monument van pacificatiestreven, en niet alleen op levensbeschouwelijk vlak. Simon noemt deze tekst een « *modus vivendi légal dicté par les principes, la tactique et l'esprit national de l'union* (tussen katholieken en liberalen) » (3).

Gedurende de negentiende eeuw werden, althans tot het einde van de jaren 50, de principes van de unie nog geregeld ingeroepen. De eerste organieke wet op het lager onderwijs (30 augustus 1842) werd door de liberale Minister van Binnenlandse Zaken, J.B. Nothomb, een « *œuvre de conciliation et de transaction* » genoemd (4). De wet van 1 juni 1850 op het middelbaar onderwijs, daarentegen, werd goedgekeurd (liberale) meerderheid tegen (katholieke) minderheid. Na de periode van het unionisme leek het streven naar compromis dus zoek. Maar voor de liberalen was de wet van 1850 een pyrrhusoverwinning. Enerzijds reageerde de kerk heftig en gedecideerd : in een encycliek van 20 mei 1850 nam paus Pius IX impliciet stelling tegen de wet ; anderzijds raakte de liberale partij, waarvan vele vooraanstaande leiders praktizerende katholieken waren (5), door de heftige partijstrijd verzwakt. Bij de verkiezingen van 8 juni 1852 verloren de liberalen 12 zetels ten gunste van de katholieken. Gezien het aantal « vlottende » liberalen bood de meerderheid van zes zetels geen stevige basis meer voor een doorgevoerde en exclusieve liberale politiek. Daarop bood de regering Rogier haar ontslag aan dat pas na lang overleg door de koning werd aanvaard. Hij belastte tenslotte de gematigde liberaal Henri de Brouckère met de vorming van een — essentieel technisch — kabinet. De regeringsverklaring die de Brouckère op 3 november 1852 voor de Kamer aflegde was opnieuw een aanknopng bij de verzoenings- en compromispolitiek na een korte periode van harde en door velen als tegenproductief aangevoelde confrontatiepolitiek. De Brouckère wilde « *une trêve honorable pour tout le monde* » (6). Ervan uitgaande dat de liberale partij — hoewel verdeeld — nog een meerderheid had vond hij : « *Autant il était nécessaire que les ministres appartiennent à l'opinion libérale et fussent reconnus comme tels, autant il importait qu'on ne pût raisonnablement contester ni leurs vues modérées, ni leur esprit de conciliation. (...) Nous pensons avoir des droits*

(3) A. SIMON, *L'unionisme institutionnel de Léopold Ier*, *Res Publica*, 1 (1959), 1, p. 9.

(4) Kamer, zitting van 8 augustus 1842, *Le Moniteur belge*, 9 augustus 1842.

(5) Aldus ging Th. Verhaegen, de stichter van de *Université libre de Bruxelles*, elke zondag naar de mis en vervulde hij zijn paasplicht.

(6) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 3 november 1852, p. 33.

aux sympathies, à l'appui de la gauche ; nous ne désespérons pas d'obtenir, par notre franchise et notre esprit de justice, l'impartialité bienveillante de la droite. (...) Nous tenons notre drapeau déployé, et chacun peut y lire ces mots qui y sont inscrits en grands caractères : *Modération, prudence, conciliation* » (7). De Brouckère besloot met de traditie van het Nationaal Congres in herinnering te brengen : « inspirons-nous, à notre tour, messieurs, des nobles et généreuses traditions que nous a léguées le congrès national, et permettez à un homme qui a eu l'honneur d'être pendant près de vingt ans votre collègue, de terminer par cet appel, fait au nom du gouvernement, aux grands souvenirs de cette mémorable assemblée » (8).

Het is onder deze regering dat voor het eerst gewerkt werd met de techniek van het pact inzake onderwijs. Het voornaamste twistpunt in de wet van 1 juni 1850 op het middelbaar onderwijs was de bepaling dat de geestelijkheid slechts werd uitgenodigd om het godsdienstondericht te geven en dat zij voor de overige vakken niet meer « à titre d'autorité » optrad. Het neutrale karakter van het onderwijs en de onmogelijkheid controle uit te oefenen had de clerus ertoe gebracht zijn medewerking, zelfs voor het godsdienstondericht, te weigeren. De regering begon daarom in 1853 met de bisschoppen te onderhandelen. Vermits een globaal akkoord in een eerste stadium niet mogelijk bleek, vooral wegens het verzet van de Vlaamse bisschoppen, werd gestreefd naar akkoorden voor bepaalde athenea en middelbare scholen. In die omstandigheden kwam de bekende « Conventie van Antwerpen » tot stand op 24 februari 1854 na overleg tussen het administratief bureau van het atheneum en de middelbare school enerzijds, en het aartsbisdom anderzijds. Op 14 februari 1854 had de Kamer over het principe reeds een debat gevoerd. De inhoud van de conventie, een echt pact tussen de diocesane overheid en de school, doet hier minder ter zake ; het is wél van belang te signaleren dat de principes ervan door de Kamer werden goedgekeurd met een zeer grote meerderheid (86 voor, 7 tegen) (9). Bij K.B. van 5 april 1854 werd het reglement van de beide Antwerpse onderwijsinstellingen — dat het akkoord concretiseerde — goedgekeurd (10). De pacificatiepolitiek leek een nieuwe start te nemen. Terloops mag worden opgemerkt dat hier, naar mijn weten voor het eerst, gebruik werd gemaakt van de techniek van de juridische bekrachtiging van een door de betrokkenen gesloten akkoord.

(7) *Idem*, p. 33-34.

(8) *Idem*, p. 34.

(9) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 14 februari 1854, p. 716-729.

(10) *B.S.*, 10 april 1854.

Men weet dat de rust uiteindelijk van korte duur is geweest : van 1879 tot 1884 woedde de hevige eerste schoolstrijd en na 1884 begon de Katholieke Partij aan een onafgebroken regeerperiode die ruim dertig jaar zou duren.

Kan men zeggen dat er reeds in het België van de vorige eeuw een aanzet bestond tot consensusdemocratie, of tot het verzaken aan de loutere meerderheidsbeslissing ? De unie van liberalen en katholieken leidde uiteraard *per se* tot dit soort van beslissingsproces : zonder transacties kon ze immers niet bestaan, en in die zin geleek ze op het fenomeen van de coalities na de eerste wereldoorlog. De vraag is of deze wijze van denken de periode van het unionisme, die eindigde in 1847 (en die nog even weerkeerde in 1855-1857), heeft overleefd. Vóór 1847 lijkt het streven naar consensus vrij constant, hoewel de partijen er niet steeds in slaagden een compromis te bereiken. De bespreking van de grondwet zelf ademt het pacificatiestreven uit, en ook een aantal latere wetten zijn een uiting van dezelfde ingesteldheid. Hoewel er na 1847 homogene partijregeringen ontstonden en de institutionele verschijningsvorm verdween bleven de politieke thema's van gematigdheid en verzoening weerkeren. Simon meent dat in die zin na 1847 een nieuwe fase van het unionisme begon : « la constitution en devient l'âme. Est constitutionnel et donc politique et gouvernemental tout ce qui respecte non seulement la lettre de la constitution, mais également son esprit, et celui-ci est unioniste » (11). Dechamps beschouwde pogingen om de unie aan te tasten zelfs als een « tentative dirigée contre la constitution elle-même » (12). Wij hebben gezien hoe aan deze ingesteldheid op een erg duidelijke manier uiting werd gegeven in de regeringsverklaring van de Brouckère in 1852 ; ook toen moet het gevoel nog sterk geleefd hebben vermits dit kabinet werd opgevolgd door de unionistische regering de Decker. Bedoelde Frère-Orban niet iets gelijkaardigs wanneer hij in 1850 zegde : « Nous devons nous unir, tous les hommes d'ordre, tous les hommes honnêtes, tous les hommes religieux pour faire propager les vraies doctrines sociales » ? (13). Tot in 1878 legden de regeringsverklaringen de nadruk op de geest van verzoening en tolerantie die het kabinet zou kenmerken.

Hoewel in het verleden de compromisvorming zeker niet steeds geslaagd was en er soms heftige aanvallen over-en-weer waren geweest, komt de episode van de schoolstrijd toch als een echte breuk naar voren. De met een nipte — maar brutale — meerderheid goedgekeurde wet van 1879 werd opgedrongen door één partij, die — rekenend op haar meerder-

(11) A. SIMON, *L'unionisme institutionnel...*, op. cit., p. 13.

(12) Redevoering in de Kamer, *Le Monteur belge*, 18 maart 1843, suppl.

(13) Geciteerd bij O. ORBAN, *Les principes constitutionnels en matière scolaire*, Namen, Imprimerie Jacques Godenne, 1911, p. 53.

heid — geen gesprek wilde voeren met de andere zijde. In de parlementaire debatten valt het op hoe de woordvoerders van de liberale partij weigerden de tussenkomsten van de katholieke sprekers *au sérieux* te nemen; zeker van hun meerderheid voelden zij geen noodzaak aan gesprek. Deze weigering van elk compromis kwam de liberalen zeer duur te staan; na de bittere schoolstrijd verloren zij de verkiezingen, een nederlaag die zij nooit meer te boven kwamen. De katholieke regeringen die sedert 1884 aan de macht waren trokken hieruit lering: hoewel zij hun nieuwe onderwijswetten niet tot stand brachten bij pact, streefden zij toch naar compromis en poogden zij de gevoeligheden van de andere zijde niet al te zeer te schokken.

Wellicht is het gebruik van de uitdrukking « lering trekken » wel té voluntaristisch en elitair. Veeleer wordt het varen van een zachtere koers bepaald door een mengeling van elementen, waarbij het politiek realisme en de gedwongen redelijkheid vanuit machtspolitieke gegevens een belangrijke rol gespeeld hebben. Wij zullen n.a.v. de tweede schoolstrijd beter kunnen zien welke factoren zulke machtsbalans helpen bepalen.

2. Vóór de tweede schoolstrijd.

Toen de Katholieke Partij in 1884 begon aan een ononderbroken regeerperiode kon zij het conflict gedurende dertig jaar controleren, maar opgelost was het probleem zeker niet. Na de eerste wereldoorlog werd, met de noodzaak coalitieregeringen te vormen, tevens sterker de behoefte aan gevoeld aan meer duurzame oplossingen. De ervaring met de regering van nationale eenheid gedurende de oorlog en de noodzaak de wederopbouw aan te pakken gaf in 1918 trouwens aan het politieke leven een unionistisch trekje. Zowel de troonrede van 22 november 1918 als de regeringsverklaring van het kabinet Delacroix legden hierop — in toepassing van de akkoorden van Loppem — sterk de nadruk. De koning verklaarde o.m.: « On ne comprendrait pas que l'union féconde dont les Belges ont donné un si admirable exemple pendant la guerre fit place, dès le lendemain de la libération du territoire, à la reprise des querelles stériles. Cette union doit rester une réalité dans les circonstances présentes » (14). In dezelfde zin zegde Delacroix: « le souci du gouvernement est d'aborder les réformes (...) dans un esprit large, excluant toute politique, toute espèce de faveur... » (15).

Stapsgewijze werden een aantal problemen in de onderwijssector geregeld bij wege van compromis; globale oplossingen werden echter niet

(14) *Parl. Hand.*, Ver. Kamers, zitting van 22 november 1918, p. 4.

(15) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 28 november 1918, p. 11.

nagestreefd. Zo werden door de wet van 18 november 1919 (16) voor alle lagere scholen de wedden van de onderwijzers ten laste van de Staat gelegd. In 1921 werd in Antwerpen een lokaal « Schoolpact » afgesloten tussen de Katholieken (Van Cauwelaert) en de Socialisten (Huysmans). In feite werd er in het « mystiek huwelijk » tussen beide topmannen slechts een regeling over de subsidiëring van aanneembare scholen opgenomen. In hetzelfde jaar werd, onder impuls van de socialistische Minister J. Destrée, niet slechts de schoolplicht verlengd tot 14 jaar, maar sedertdien werden tevens langs budgettaire weg toelagen toegekend aan het vrij technisch onderwijs ; dit stelsel zou later bij K.B. van 11 september 1933 organiek worden vastgelegd (17). Onder het ministerschap van de liberaal Vauthier werden in 1930 voor het eerst subsidies voorzien voor de Vrije Universiteit Brussel en de Katholieke Universiteit te Leuven. In een bijna eenparig goedgekeurde wet van 12 juli 1934 (18) werd aan de Staat het recht toegekend middelbare scholen en athenea op te richten, waar de noodzaak zich deed gevoelen. Gedurende de bespreking van het ontwerp in de Senaat werd voor het eerst de idee gelanceerd van een nationale schoolcommissie, die eens en voorgoed de onderwijsproblematiek op een voor eenieder bevredigende manier zou regelen. Voorbode van de Schoolpactcommissie... De liberaal Gillon zegde : « C'est en se rencontrant dans cette commission que les deux groupes parlementaires soutenant le gouvernement (Ministerie-de Brocqueville, katholieken en liberalen), doivent rechercher les formules conciliatrices que le pays attend avec impatience. J'ajoute aussitôt, qu'à mon sens cette commission ferait œuvre incomplète si, à un moment donné, le parti socialiste n'était pas associé à cette délibération » (19). Hoewel dit voorstel door alle zijden zeer goed werd onthaald, is deze commissie er toen niet gekomen. Andere problemen zouden vanaf 1935 de politieke agenda bezet houden. In 1937 werd in de schoot van de drieledige regering-Van Zeeland door vertegenwoordigers van de drie partijen een belangrijk compromis gesloten. Door gelijktijdige neerlegging in het parlement van twee wetsontwerpen zou elke strekking een eis van de andere strekking steunen. Aldus werd door de Wet-Marcq een pensioenregeling uitgewerkt voor het personeel van het vrij lager en normaalonderwijs (20) ; door de Wet-Vanderpoorten werd anderzijds een fonds opgericht voor het bouwen en vernieuwen van de schoolgebouwen van de Staat (21). Later hebben de socialisten

(16) *B.S.*, 15 november 1919.

(17) *B.S.*, 20 september 1933.

(18) *B.S.*, 4 augustus 1934.

(19) *Parl. Hand.*, Senaat, zitting van 10 juli 1934, p. 1071.

(20) Wet van 10 juni 1937, *B.S.*, 10 juli 1937.

(21) Wet van 17 juni 1937, *B.S.*, 18 juli 1937.

weliswaar geoordeeld dat het tweede luik van het compromis onvoldoende uitvoering had gekregen (22).

Na de oorlog rezen opnieuw moeilijkheden, waaraan in 1948 nogmaals bij wege van compromis gedeeltelijk werd verholpen: het zgn. compromis-Rolin (mei 1948) voorzag enerzijds in een verhoogde toelage voor het katholiek technisch onderwijs, terwijl anderzijds werd beslist het technisch onderwijs in zijn geheel te rationaliseren (23). Men nam aan dat deze reorganisatie in het nadeel van het vrij onderwijs zou uitvallen. Door de wet Buset-De Schrijver van 5 augustus 1948 werd, met de instemming van alle partijen, de vrije keuze van de ouders geregeld m.b.t. de cursussen godsdienst en zedenleer in het rijksonderwijs (24). De wet van 23 april 1949 (25) regelde de toekenning van de subsidies aan de universiteiten op een uniforme wijze.

Al deze teksten waren de vrucht van afspraken in coalitieregeringen: in 1919 en 1937 een tripartite, in 1949 een CVP-BSP combinatie. De eindstemmingen in de Kamers waren dan ook vrijwel eenparig, of groepeerden minstens grote meerderheden (26). Hoewel het telkens om concrete ingrepen ging, waren derhalve toch stapsgewijs tussen 1919 en 1950 een aantal moeilijke onderwijsdossiers geregeld. Dit was gebeurd bij wege van compromis, waarbij het opvalt dat reeds zeer dikwijls aan een koppeling van dossiers werd gedaan; meestal waren er in een afspraak twee luiken: iets voor elke partij. Er is dus reeds een duidelijke poging waar te nemen om zero-sum regelingen (waarbij een voordeel voor de ene kant een evenredig nadeel voor de andere kant impliceert) te vervangen door « package-deals » waar ieder wat krijgt. Het voorbeeld van 1937 illustreert dat op een treffende wijze: enerzijds gaven de liberalen en de socialisten hun steun aan het wetsvoorstel-Marck m.b.t. de verbetering van de pensioenregeling voor de onderwijzers uit het vrij onderwijs; anderzijds steunden de katholieken het wetsontwerp-Vanderpoorten m.b.t. het gebouwenfonds voor het rijksonderwijs. Het zgn. compromis-Rolin koppelde in 1948 de uitvoering van een aantal wettelijke maatregelen ten gunste van het rijksonderwijs met de invoering van voordelen voor het vrij technisch onderwijs. Met Zolberg kan men zeggen dat « issues that elsewhere entailed either-or choices were transformed in Belgium into more-or-less choices » (27).

(22) In die zin b.v. A. Spinoy in de Kamer: *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 4.

(23) Regentsbesluiten van 10 oktober 1948 (*B.S.*, 22-23 november 1948).

(24) *B.S.*, 30 oktober 1948.

(25) *B.S.*, 12 juni 1949.

(26) Zie b.v. *Parl. Hand.*, zitting van 13 oktober 1919 (p. 2137), 29 april 1937 (p. 1294), 11 juni 1937 (p. 1927) en 13 april 1949 (p. 39).

(27) A.R. ZOLBERG, Belgium, in: R. GREW (Ed.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton University Press, 1978, p. 117.

3. De Schoolstrijd.

Voor het eerst sedert de eerste wereldoorlog (28) werd het land vanaf juni 1950 terug bestuurd door een homogene regering; van 1950 tot 1954 zouden drie CVP-kabinetten (Duvieusart, Pholien, Van Houtte) elkaar opvolgen. Toen de CVP aan de macht kwam was er in de partij zonder twijfel een revanchistische tendens aanwezig. De koningskwestie had een kater nagelaten: hoewel gesteund door de CVP en een meerderheid van de bevolking was koning Leopold III tot troonafstand gedwongen. Intern had de partij bovendien behoefte aan meer cohesie. Tenslotte maakte de beëindiging van de koningskwestie op de politieke agenda plaats vrij om het schoolprobleem opnieuw aan te pakken. Ondanks het feit dat de CVP slechts een meerderheid had van twee zetels in de Kamer blijkt zulke positie steeds weer de verleiding van het voeren van een « Winner-Take-All » politiek, die slechts in zero-sum termen kan gevoerd worden, mee te brengen. De Minister van Openbaar Onderwijs, P. Harmel, begon dan ook aan de uitvoering van het CVP-programma inzake onderwijs. In de context van dit artikel is het niet nodig de wetgeving-Harmel uitvoerig te bespreken. Nadat een voorlopige wet van 13 juli 1951 (29) een subsidieregeling ten gunste van het vrij middelbaar onderwijs had ingevoerd, bracht de wet van 17 december 1952 (30) een organieke regeling tot stand voor het geheel van het middelbaar onderwijs. De wetten van 23 juli 1952 (31) en 29 juli 1953 (32) voerden gelijkaardige regelingen in voor het normaal- en technisch onderwijs. Hoewel socialisten en liberalen het met de principes van een belangrijk deel van deze wetgeving niet oneens waren, verzetten zij zich tegen de concrete modaliteiten (b.v. de hoegrootheid van de toelagen). Zij waren ook fel gekant tegen de instelling, door de wet van 17 december 1952, van « gemengde commissies » belast met het geven van advies over pedagogische en programmatische problemen, gemeenschappelijk aan het officieel en het vrij onderwijs. Zij meenden dat dit aan het vrij onderwijs het recht zou geven zich te mengen in de organisatie en de werking van het openbaar onderwijs (33). Het heftige verzet van de socialisten en de liberalen bleef echter beperkt tot het parlementaire forum. Waar het

(28) Men mag abstractie maken van twee homogene regeringen, waaraan slechts een zeer kort leven was beschoren: vande Vyvere (katholiek, mei 1925) en Spaak I (socialist, maart 1946).

(29) *B.S.*, 13-14 augustus 1951.

(30) *B.S.*, 29-30 december 1952 (err. *B.S.*, 16 januari 1953).

(31) *B.S.*, 22-23 september 1952.

(32) *B.S.*, 15 augustus 1953.

(33) Tussenkomen van de socialist J. Bracops: *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 3 juli 1952, p. 19.

verklaarde objectief van de CVP was meer gelijkheid tot stand te brengen tussen de onderwijsnetten om aldus een reële keuzevrijheid te verzekeren, is het toch duidelijk dat in de periode 1950-1954 de situatie van het vrij onderwijs sterker verbeterde dan die van het officieel onderwijs. De « linkse » partijen hadden redenen om te menen dat de achterstand van het officieel onderwijs in deze periode opnieuw groter was geworden, en dat de CVP, steunend op haar meerderheid, haar slag had thuisgehaald (perceptie van een zero-sum resultaat).

Bij de verkiezingen van 11 april 1954 verloor de CVP haar volstrekte meerderheid. De socialist A. Van Acker vormde daarop een socialistisch-liberale regering, die kon rekenen op een meerderheid van vijf zetels in de Kamer: het schoolprobleem was het cement dat deze combinatie — die er erg uiteenlopende sociaal-economische opvattingen op nahield — bij elkaar zou houden. Dit punt paste ook volledig in de lijn van de BSP-voorzitter Buset, die ervan overtuigd was dat een gepaste schoolpolitiek (het beschikbaar stellen van een gedecentraliseerd net van rijksscholen) en een gericht huisvestingsbeleid (het installeren van de bevolking in verstedelijkte wooncentra, bij voorkeur in appartementsgebouwen) zou leiden naar de laïcisering van de Vlaamse bevolking (34). De herziening van de wetten-Harmel was dan ook het voornaamste programmapunt van deze regering. In juli 1954 werd beslist de subsidies aan het vrij onderwijs terug te brengen tot het niveau dat was bepaald door de voorlopige wet van 13 juli 1951; in september 1954 werden een aantal leraars van het officieel onderwijs, houder van een diploma van het vrij onderwijs, ontslagen. Eind september werd, met de steun van het Episcopaat, de CVP en de christelijke sociale en culturele organisaties, een Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie (NCVD) opgericht. Vanaf januari 1955 begon de socialistische Minister van Openbaar Onderwijs, L. Collard, zijn onderwijsontwerpen in het parlement neer te leggen. Aan het principe van de subsidiëring van het vrij onderwijs werd niet meer getornd, maar het werd afhankelijk gesteld van het bestaan van dwingende redenen; wél werd het recht van de Staat om onderwijs van alle graden in te richten en scholen op te richten waar daaraan behoefte bestond uitdrukkelijk erkend. De katholieken meenden dat de levensvatbaarheid van het vrij onderwijs ernstig bedreigd werd; zij noemden het fameuze wetsontwerp 217 anticonstitutioneel, antinationaal, antifamiliaal, antidemocratisch, antichristelijk... (35). Wat hen vooral dwarszat was de uitbreiding van het initiatiefrecht van de Staat inzake onderwijsinrichting

(34) Zie hierover o.m. J. BREPOELS *et al.*, *Eeuwige dilemma's. Honderd jaar Socialistische partij*, Leuven, Kritak, 1985, p. 44-45 en 142-143.

(35) G. DEPREZ, *La guerre scolaire et sa pacification* (eerste deel), *Recherches sociologiques* (1970), p. 201-202.

en de reductie van de middelen van het vrij onderwijs. Kortom, nu zijn het de katholieken die zich de verliezers voelen in een zero-sum spel. Het NCDV organiseerde het verzet, dat na de goedkeuring van de wet van 27 juli 1955 100.000 betogers te been bracht in Brussel; eenzelfde aantal defileerde op 18 mei 1958, net voor de parlementsverkiezingen.

Bij de verkiezingen van 1 juni 1958 behaalde de CVP de volstrekte meerderheid in de Senaat; zij kwam echter drie zetels te kort om eveneens in de Kamer op een volstrekte meerderheid te kunnen rekenen. Bij die uitslag stelde Deprez vast: « La possibilité d'une revanche est exclue, la logique du Pacte scolaire s'installe » (36).

4. Naar het Schoolpact.

Het evenwicht in het zetelaantal in het Parlement was slechts de uiting van een ruimere machtsbalans. Ondermeer door Huyse is er op gewezen dat de confrontatie tussen de twee grote strekkingen telkens op remise eindigde, dat de rivalen elkaar afwisselend in een houdgreep hielden (37). Die toestand dwong de tegenstrevers tot redelijkheid, zakelijkheid en pragmatisme: er moesten oplossingen gevonden worden in een situatie die een « Winner-Take-All » politiek niet toeliet en die aanleiding moest geven tot compromis en pacificatie. Het is dus wellicht zo dat de politici niet *kozen* voor de hantering van consensus-modellen, maar dat die hen door de druk van interne en externe factoren werden opgedrongen. De zware nadruk die auteurs als Lijphart leggen op het fenomeen van de elite-accommodatie lijkt dan ook wat overtrokken en té voluntaristisch.

Het is in die politieke patsituatie dat G. Eyskens, na vruchteloze pogingen om een coalitieregering op de been te brengen, op 25 juni 1958 een minderheidsregering vormde. Het was duidelijk dat deze regering niet erg lang kon gedoogd worden en dat zij, o.m. op basis van een voorstel tot oplossing van het onderwijsprobleem, een coalitiepartner moest vinden. Er werd dan ook gestreefd naar een akkoord, tussen de drie traditionele partijen, over de schoolkwestie. Na een aantal privé-gesprekken tussen vertegenwoordigers van de drie partijen ten huize van de Eerste Minister (38) werd op 6 augustus 1958 overeengekomen een nationale schoolcommissie op te richten. Deze werd geïnstalleerd op 8 augustus: ze bestond uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van elk

(36) *Idem*, p. 202.

(37) L. HUYSE, Evenwichtsoefeningen op het slappe koord, *De Nieuwe Maand* (1985), 2, p. 24-25.

(38) Een kort relaas van deze voorbereidende gesprekken vindt men in de toespraak van A. Spinoy: *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 5.

JURIDISCHE MECHANISMEN VAN CONFLICT BEHEERSING 601

van de drie partijen. Het belang dat eraan gehecht werd wordt onderstreept door het feit dat de drie partijvoorzitters er zelf deel van uitmaakten. Het voorbereidend werk van een commissie van deskundigen bleek, toen de nationale commissie medio september 1958 haar werkzaamheden effectief aanvatte, weinig invloed te hebben: de besprekingen waren essentieel politiek en werden gevoerd op basis van een voorontwerp van overeenkomst, opgesteld door de Minister van Openbaar Onderwijs (39). Nadat op 4 november een akkoord was bereikt werd het Schoolpact op 6 november door de leden van de Commissie geparafeerd en op 16 november door de partijen goedgekeurd (40). Op 20 november 1958 werd het Schoolpact tenslotte ondertekend in het kabinet van de Eerste Minister. Inmiddels, nl. op de dag zelf dat het pact was geparafeerd (6 november), was de CVP-minderheidsregering uitgebreid naar de liberalen toe. De nieuwe regering-Eyskens III kreeg op 25 november het vertrouwen in de Kamer en op 27 november in de Senaat. Hoewel wij hoger zegden dat ook voordien pogingen waren gedaan om een einde te stellen aan het zero-sum conflict, institutionaliseerde het Schoolpact de « more-or-less » optie. Voortaan zou het conflict zich afspelen in het veld van een (relatief) vrije markt. In die zin, aldus Deprez, is de staat van het systeem gewijzigd. « L'état du système », term ontleend aan Jamous (41), kan als open of als gesloten worden omschreven: « le système est fermé ou "auto-entretenu" dans la mesure où les règles du jeu tendent à exclure toute négociation relative à la modification du rapport des forces. A l'opposé, le système est ouvert, quand les défavorisés à l'intérieur de celui-ci peuvent, par le jeu même des règles du système, agir sur la répartition des enjeux et tenter de maximiser leur part » (42). Volgens Deprez werd het systeem door het Schoolpact « open » gemaakt; het pact « institue une supra-procédure par laquelle les groupes en conflit s'engagent, sans renoncer à leurs objectifs propres, à se constituer dorénavant en partenaires de négociation (...). Du point de vue de la nature de la décision politique, le résultat le plus clair d'une telle procédure est qu'elle tend à engendrer, de préférence aux décisions de type radical, des décisions de compromis, celles qui constituent "l'aboutissement de négociations et de marchandages, cristallisés en une résultante des diverses forces concernées" (Jamous) » (43). Hier ligt inder-

(39) R. HOUBEN en F. INGHAM, *Het Schoolpact en zijn toepassing*, Brussel, CEPES-documenten, 2^{de} uitg., 1962, p. 98-99.

(40) Eenstemmig door de CVP, bijna unaniem door de Liberalen, met een ruime meerderheid door de BSP.

(41) H. JAMOUS, *Éléments pour une théorie sociologique des décisions politiques*, *Revue française de sociologie* (1968), p. 71-88.

(42) *Idem*, p. 75.

(43) G. DEPREZ, *op. cit.* (tweede deel), *Recherches sociologiques* (1971), p. 83.

daad het grote verschil tussen de periode vóór het Schoolpact en de periode daarna. Wanneer de partijen vóór het Schoolpact een compromis wilden, was dat telkens *ad hoc*; zij moesten dat uitdrukkelijk en telkens opnieuw beslissen. Dit impliceert tevens dat zij ook konden beslissen dat zij het compromis niet zouden nastreven, b.v. omdat zij meenden alleen sterk genoeg te staan (cfr. de periode 1950-1958). Het Schoolpact daarentegen institutionaliseerde, op het gebied van de onderwijsproblematiek, het beroep op de onderhandeling — en dus het nastreven van het compromis. Dit bracht mee, aldus A. Zolberg, « the transformation of an "either-or" problem into a "more-or-less" problem, which could then be resolved through reallocation of benefits on the basis of regular political competition » (44).

Op het eerste gezicht is het dan ook merkwaardig dat dikwijls wordt voorgehouden, b.v. door G. Dierickx, dat het Schoolpact deze fase van het onderwijsgeschied besloot met winst voor de CVP en een relatief verlies voor de anticlericale coalitie. Tenminste, aldus nog Dierickx, was de CVP dichter tot haar oorspronkelijke doelstelling genaderd dan haar liberale en socialistische tegenstrevers (45). De tegenstelling is echter slechts schijn. Op onderwijsgebied hebben de socialisten en liberalen zonder twijfel gedacht dat zij een goede kans maakten om de concurrentiestrijd op de vrije markt te winnen; als die hoop al ooit gewettigd was geweest, dan is die hoe dan ook niet in vervulling gegaan. Maar er is meer: in het spel van geven en nemen waren er ook andere overwegingen dan het onderwijsdossier zelf. Bij de drie partijen waren er groepen die vonden dat er een einde moest komen aan de prominentie van de levensbeschouwelijke breuklijn en dat er plaats moest geruimd worden voor andere punten op de politieke agenda. Bij de CVP meende de arbeidersvleugel dat sociaal-economische actiepunten riskeerden al te zeer in de kou te komen staan. Bovendien waren er in alle standen van de partij Vlamingen die meer aandacht vroegen voor de eisen van de Vlaamse beweging. Bij de Socialisten eiste de syndicale vleugel eveneens meer aandacht voor de sociale problematiek; aan de regering van Acker was haar sociaal conservatieve politiek verweten (46). Ook bij de Liberalen, waarvan sommigen toen reeds dachten aan hun « operatie doorbraak », werd het levensbeschouwelijk keurslijf als hinderlijk aangevoeld. Er stonden dus nog twee belangrijke punten te wachten op inschrijving op de

(44) A.R. ZOLBERG, Belgium, in: R. GREW (Ed.), *Crises of Political Development...*, op. cit., p. 133.

(45) G. DIERICKX, De CVP en de partijpolitieke strategieën na het schoolpact, *De Nieuwe Maand* (1978), p. 497.

(46) L. HUYSE, *De gewapende vrede. Politiek in België tussen 1945 en 1980*, Leuven, Kritak, 1980, p. 41-42.

politieke agenda : het sociaal-economisch en het communautair probleem, de beide andere grote breuklijnen van de Belgische samenleving. De kiezers hadden tenslotte tot tweemaal toe hun afkeur te kennen gegeven voor radicale levensbeschouwelijke standpunten.

5. Het Schoolpact.

Hoe kan het Schoolpact gekwalificeerd worden ? Het is een lapalissade te zeggen dat het een compromis is. Toen de Minister van Openbaar Onderwijs, Ch. Moureaux, de Schoolpactwet voor de Kamer verdedigde, zegde hij : « C'est une transaction... Lorsque s'affrontent les thèses génératrices de conflits, les passions qui touchent profondément aux sensibilités humaines, les solutions unilatéralement imposées par les uns ou les autres provoquent toujours des rancœurs et des irrédentismes (...) Nous en avons fait l'expérience : les solutions de force sont toujours transitoires » (47). De socialist A. Spinoy sprak in dezelfde zin : « Het Schoolpact is een compromis tussen twee opvattingen volgens dewelke aan de ene kant het onderwijs moet verstrekt worden door de democratische Staat met respect voor ieders geloof, voor ieders overtuiging, en aan de andere kant de opvatting volgens dewelke het onderwijs moet vrij en godsdienstig zijn, de Staat alleen moet tussenkomen om het vrij onderwijs te helpen, en dus alleen een suppletieve rol inzake onderwijs te vervullen heeft » (48). Op dit compromis-karakter wordt tevens gedoeld wanneer de aanhef van het pact stelt dat het een « akkoord in feite » is : het is een praktische « modus vivendi » op grond waarvan de partijen verbintenissen aangaan ten opzichte van de andere onderhandelaars, zonder hun beginselen te verloochenen en zonder hun politieke doctrine op te geven (49).

De juridische kwalificatie van het Schoolpact is een stuk moeilijker. In de Kamer zegde de Christen-democraat du Bus de Warnaffe : « A juste titre, je pense, on a pu écrire du pacte scolaire qu'il constituait une convention d'un caractère exceptionnel, ignoré de la constitution et des lois, convention de droit public parce que son objet relève du domaine de la politique, convention pleinement valable sur le plan juridique, mais dépourvue de sanction, et qui a acquis sa valeur en tant que convention le jour où l'approbation des trois partis intéressés y a été donnée » (50). Lindemans heeft langs gelijkaardige lijnen gepleit voor de juridische gel-

(47) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 2.

(48) *Idem*, p. 5.

(49) R. HOUBEN en F. INGHAM, *op. cit.*, p. 101.

(50) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1969, p. 17.

digheid van het pact (51), dat hij een « nieuwigheid in ons publiek recht » noemt. Volgens hem is het Schoolpact « een publiekrechtelijke overeenkomst (...), gesloten tussen politieke partijen, geldig op het juridisch vlak, maar niet van een sanctie voorzien ». Ook hij leidt uit het feit dat het voorwerp van de overeenkomst tot het politiek gebied behoort af dat de overeenkomst zelf beschouwd moet worden als behorend tot het publiek recht. Deze standpunten kunnen niet onderschreven worden. Vooreerst moet opgemerkt worden dat een akkoord niet van publiek recht wordt, enkel « parce que son objet relève du domaine de la politique » : op die wijze wordt immers recht afgeleid uit een feit. Verder : « convention pleinement valable sur le plan juridique » ? Het lijkt bijzonder moeilijk een grond te vinden om dit rechtskarakter te erkennen. De afwezigheid van sanctie wijst al in die richting ; men zou ook vruchteloos op zoek gaan naar de publiek- of privaatrechtelijke categorie waaronder deze overeenkomst valt. Het gaat slechts om een morele en politieke verbintenis tussen de ondertekenende partijen, die ageren op basis van redenen van politieke opportuniteit : zij vonden dat de schoolstrijd moest worden beëindigd. Wie na het sluiten van het pact de schoolvrede terug in gevaar bracht, kon slechts de politieke gevolgen van zulk een initiatief vrezen.

Maar de afwezigheid van juridisch karakter neemt natuurlijk niet weg dat het pact een invloed heeft op publiekrechtelijke mechanismen. In de Kamer zegde de liberaal F. Grootjans : « Wat mij ontstelt in deze gelegenheid is de manier waarop wij dit schoolpact moeten bespreken. Het moet iedereen treffen dat het schoolpact in feite is tot stand gekomen buiten het parlement om. Het is een tekst die ons wordt voorgelegd en waarvan ik de indruk heb dat op geen coma (sic), op geen comapunt of op geen uitroepingsteken mag worden teruggekomen » (52). Du Bus de Warnaffe had dit eerder al toegegeven, maar als volgt vergoelijkt : « Je sais l'objection que l'on peut formuler contre ce système : le parlement n'est plus qu'une chambre d'entérinement. C'est vrai. Mais je pose la question : Livré à lui-même aurait-il fait aussi bien que ce qu'on lui demande de sanctionner : (...) Et, dès lors, la fin ne justifie-t-elle pas le moyen ? » (53).

Principieel is er nochtans weinig aan de hand : het parlement heeft de Schoolpactwet goedgekeurd, en heeft dat in beginsel kunnen doen in alle soevereiniteit. Het is allesbehalve uitzonderlijk dat na een akkoord

(51) J. LINDEMANS, Juridische beschouwingen omtrent het Schoolpact, *Het Katholiek onderwijs* (1958), p. 288-294 ; tevens opgenomen in *Het Schoolpact*, Brussel, Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs, s.d., p. 16-22.

(52) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 30 april 1959, p. 19.

(53) *Idem*, p. 17.

buiten het parlement om, b.v. tussen regeringspartners, de Kamers ertoe gebracht worden een ontwerp gewoon te « ratificeren ». Dat is het spel van het partijstelsel en zijn discipline. Dit bedoelde verslaggever George ongetwijfeld wanneer hij in de Senaat zegde : « En théorie, nous conservons en cette matière, comme en toute autre, la plénitude de notre souveraineté législative, mais pratiquement le rôle du parlement est comparable à ce qu'il est dans la ratification de traités internationaux » (54). De vergelijking met de goedkeuring van internationale verdragen is treffend, vermits zowel in dat geval als bij de goedkeuring van de Schoolpactwet de tekst niet meer kon geamendeerd worden vanuit de volksverteenwoordiging.

Er is echter meer : het Schoolpact zelf maakt deel uit van de memorie van toelichting bij de Schoolpactwet (55). Die memorie stelt zeer nadrukkelijk dat het feit dat een aantal beschikkingen van het Schoolpact niet zijn opgenomen in de wettekst « geen afbreuk doet aan hun bindende kracht » (56). Ook hier lijkt die « bindende kracht » echter niet meer dan politiek en moreel te kunnen zijn. Het is immers duidelijk, enerzijds, dat de beschikkingen van het pact de burgers of de inrichtende machten van de scholen niet kunnen binden zolang zij niet in wettelijke of reglementaire bepalingen zijn overgenomen, en anderzijds, dat noch toekomstige regeringen noch toekomstige parlementen kunnen gehouden zijn door de bepalingen van het Schoolpact.

Een aantal bepalingen van het Schoolpact komen niet voor in de Schoolpactwet. Zo bepaalt punt 30 Schoolpact dat de voornaamste wetten of besluiten, genomen met het oog op de uitvoering van het pact, moeten worden meegedeeld (voor advies) aan de nationale permanente schoolpactcommissie. De wet, daarentegen, kent deze commissie niet ; hij bepaalt wél (art. 5) dat aan fundamentele onderwijshervormingen een confrontatie van standpunten moet voorafgaan onder de afgevaardigden van de Staat, het provinciaal, het gemeentelijk en het gesubsidieerd vrij onderwijs. Verder bepaalt punt 15 Schoolpact dat « in feite » de ambten van onderwijzer, van regent en van licentiaat in het rijksonderwijs bij voorrang worden toegekend aan de houders van een diploma van het niet-confessioneel onderwijs. Evidente problemen van grondwettigheid (gelijkheidsbeginsel) hebben opname van die regel in de wet verhinderd. De bepaling dat het pact niet zou herzien worden vooraleer een periode van twaalf jaar verlopen was, tenslotte, kon eveneens niet worden opgenomen in de Schoolpactwet, vermits een parlement toekomstige parlementen niet kan binden.

(54) *Parl. Hand.*, Senaat, zitting van 21 mei 1969, p. 934.

(55) *Parl. St.*, Kamer, 1958-1959, nr. 199/1.

(56) *Idem*, p. 1.

Waar de onderhandelingen die naar het ontstaan van de Schoolpactwet geleid hebben dus een zeer duidelijke uiting zijn van een voluntaristische compromisvorming en waar deze wijze van werken een quasi-eenparigheid kon bewerkstelligen in het parlement, is van deze eigenschap in de wet zelf weinig te merken. Wie de wet leest zonder te weten wat er is aan voorafgegaan, zou menen dat er niets aan de hand is. Het is een technische wet, waarvan de titel overigens niet naar het Schoolpact verwijst : « wet tot wijziging van de wetgeving betreffende het bewaarschoolonderwijs, het lager, middelbaar, normaal-, technisch en kunstonderwijs ». In de tekst ontbreekt elke verwijzing naar de partijen of een controleorgaan zoals de permanente schoolpactcommissie ; er is geen sprake van evenwichtsmechanismen noch van bijzondere procedures voor de wijziging of de toepassing van de wet ; er wordt geen overlegstructuur ingericht (57).

Ondanks dit alles moet toch worden vastgesteld dat wel eens een zekere juridische waarde wordt toegemeten aan het Schoolpact zelf, of dat het minstens wordt gehanteerd bij de interpretatie van de wet. Zo besliste de Raad van State in het arrest n^o 20.588 *v.z.w. Middelbare technische scholen te Koekelberg — Instituut van de Ursulinen* van 30 september 1980 in een nogal merkwaardige formulering dat het begrip « werkingskosten » in de wet van 1959 « een vage notie is die moet worden gevuld — het best door mensen op hoger niveau, de schoolpactcommissie b.v., die weten of kunnen te weten komen waarover het gaat en wat precies geacht kan worden te passen in de reeks niet officieel bekendgemaakte compromissen die aan de basis liggen van de uitbouw van de pacificatiewetgeving in verband met het onderwijs ». In het arrest n^o 25.326 *Sluijs* van 14 mei 1985 stelde de Raad van State de strijdigheid vast van de leerplannen van het vak zedenleer voor het rijksonderwijs met de « opvatting van de cursus zedenleer zoals die omschreven is in een resolutie van de permanente commissie van het schoolpact ». Ook in het arrest n^o 25.423 *v.z.w. Hiberniaschool* van 31 mei 1985 beroept de Raad van State zich geregeld op besprekingen in de Schoolpactcommissie. In deze arresten wordt derhalve zowel naar de Commissie als naar het Pact verwezen om een wet te interpreteren die er zelf geen melding van maakt : m.a.w. uit feit (in de juridische betekenis van het woord) wordt recht afgeleid. Dit kan niet nalaten te verwonderen : de gewone wetsinterpretator is immers de rechter, terwijl de authentieke uitlegging van de wet voorbehouden is aan de wet-

(57) Behalve in de bepaling van art. 5, dat in een overleg voorziet tussen afgevaardigden van de onderwijsnetten, echter niet tussen de auteurs van het Schoolpact.

gever. Men ziet dan ook moeilijk in hoe de rechter rekening zou moeten of kunnen houden met de invulling van vage normen door een orgaan als de schoolpactcommissie, die geen juridisch bestaan heeft en die overigens normaal haar besprekingen niet bekend maakt. Het feit dat de neutraliteitsverklaring van 1963, waar het arrest *Sluijs* naar verwijst, tevens overgenomen is in een ministeriële omzendbrief komt nauwelijks aan die bezwaren tegemoet. Niet alleen verwijst de Raad van State niet naar deze omzendbrief, maar bovendien moet men het grootste voorbehoud maken bij de regeling van een zo belangrijke aan gelegenheid in de vorm van een omzendbrief. Deze techniek impliceert immers dat, formeel juridisch, elke Minister van Onderwijs de inhoud van het neutraliteitsbeginsel zou kunnen wijzigen (58).

6. Juridisering van pacificatiemechanismen.

De hiervoor beschreven dubbelzinnige situatie is het gevolg van het feit dat het Schoolpact, als eerste organiek pact van die aard, zijn pacificatiemechanismen nog niet juridisch vertaald had. Een aantal bepalingen van het Schoolpact (zoals, vooral, de instelling van de permanente schoolpactcommissie) zijn niet opgenomen in de Schoolpactwet. Naargelang de techniek van de consensuele of paritaire besluitvorming en de toekenning van specifieke beschermingen aan minderheden meer ingang is gaan vinden, zijn de pacificatiemechanismen ook binnengeslopen in de legaliteit. Zo voorziet niet alleen het Cultuurpact van 1972, maar ook de Cultuurpactwet van 16 juli 1973 en het Cultuurpactdecreet van 28 januari 1974 in de oprichting van een Vaste Nationale Cultuurpactcommissie, waarvan de samenstelling gebaseerd is op de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties waaruit de gemeenschapsraden bestaan. Andere juridische instrumenten van het « pact »-type voeren eveneens uitdrukkelijke pacificatiemechanismen in ; men vindt ze b.v. in de wetgeving op de instituten voor radio en televisie, in de communautaire alarmbelprocedures van de grondwet, in de ideologische alarmbelprocedure van de wet van 3 juli 1971, in de instelling van het overlegcomité in de gewone wet van 9 augustus 1980, in de wet van 7 april 1971 op de Universitaire Instelling Antwerpen — om slechts deze voorbeelden te noemen.

In al deze teksten worden vormen van paritaire besluitvorming opgelegd, of een minderheidsveto ingesteld, of nog toezichtscomités op proportionele basis samengesteld ; alle zetten ze de werking van de loutere meerderheidsbeslissing buitenspel. Het meest opvallende wat deze rege-

(58) K. RIMANQUE, *De levensbeschouwelijke opvoeding van de minderjarige - publiekrechtelijke en privaatrechtelijke beginselen*, Brussel, Bruylant, 1980, p. 874-875.

lingen echter pogen te bereiken is het binnenshuis houden van de geschillenregeling, die in de mate van het mogelijke wordt afgeschermd van de tussenkomst van geautoriseerde derde conflictbeslechtters zoals de rechtbanken. « Binnenshuis houden » betekent hier meteen dat de allocatie- en adjudicatiebevoegdheid wordt voorbehouden aan de politieke partijen, die pretenderen de enige gemachtigde opinievervolkers te zijn. Zulks blijkt b.v. wanneer men de werking bekijkt van de Cultuurpactwet en het Cultuurpactdecreet. Hoewel de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie geen beslissingsbevoegdheid heeft en essentieel een consultatieve rol speelt, stelt men vast dat een beroep op externe beslissers, en met name de Raad van State, slechts zeer zelden voorkomt. Zeer dikwijls zou zo'n beroep ook geen zin hebben, vermits de Raad van State zich niet uitsprekt over opportuniteitsvragen. In de sfeer van de « Cultuur », in de brede betekenis die art. 4 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 aan deze term geeft, wordt de vrede dus gehandhaafd door de politieke partijen, via hun vertegenwoordigers in de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie.

Men heeft vroeger terecht onderstreept dat de vrede die door de pactenpolitiek werd geschapen een dure vrede is geweest. Daarmee werd verwezen naar het budgettaire impact van de proportionele verdeling van de koek ; maar ook in een andere zin is deze vrede duur : het recht wordt er namelijk « zachter » door gemaakt. De « rechtspraak » inzake schoolvrede, taalvrede, cultuurvrede is niet hard te maken en de pogingen zoveel mogelijk conflictgebieden aan formele juridisering te onttrekken doet de reikwijdte van het « hard » recht verschrompelen. Daardoor wordt de rechtsstaat verzwakt : ook dat is een element in de kostprijs van pacificatiemechanismen.

Zoals reeds is aangegeven is de Schoolpactwetgeving dus in feite dubbel zacht : enerzijds wordt een poging gedaan *de facto* een aantal conflicten onder partners, « en petit comité » te regelen ; anderzijds is deze regelingswijze in die eerste pactwet nog niet juridisch bevestigd — hetgeen leidt naar de dilemma's die ik hoger al signaleerde.

De herziening van het Schoolpact in 1973, toen men reeds meer vertrouwd was geraakt met deze technieken, zou een goede gelegenheid geweest zijn om ze in de wet in te schrijven. Men heeft dit toen niet gedaan, zo lijkt het, omdat men vond dat het besloten en informeel karakter beter geschikt is voor het zoeken naar compromissen (59).

Die herziening van het Schoolpact in 1973 illustreerde op treffende wijze het ambiguë statuut van het pact zelf. In het regeerakkoord van

(59) Aldus CVP-Senator F. De Bondt in een interview voor *Brandpunt* (1984-1984), 12, p. 124.

JURIDISCHE MECHANISMEN VAN CONFLICT BEHEERSING 609

het kabinet Eyskens-Cools (21 januari 1972 - 26 januari 1973) werd de herziening van het Schoolpact in het vooruitzicht gesteld. Christendemocraten en socialisten verbonden zich ertoe « in de schoot van de Nationale Commissie van het Schoolpact een onmiddellijke aanpassing van het pact te bevorderen ». Gedurende de bespreking van de regeringsverklaring hadden de liberalen bezwaren geformuleerd tegen het feit dat de regering inzake onderwijs verbintenissen aanging, hoewel slechts twee van de drie partijen bij het Schoolpact deel uitmaakten van de coalitie (60). Op de liberale opwerpen werd toen geantwoord dat het originele Schoolpact ook afgesloten was buiten de regering om, en dat, hoe dan ook, de Nationale Schoolpactcommissie — en niet de regering — bevoegd bleef om het Schoolpact te wijzigen (61). Men herinnert zich inderdaad dat in 1958 het Schoolpact werd gesloten onder een CVP-minderheidsregering en dat de Schoolpactwet van 1959 vanuit de oppositie werd goedgekeurd door de socialisten.

Op 10 mei 1972 begon de Nationale Schoolpactcommissie zich te beraden over de herziening. Een belangrijk punt van controversie was de vraag of het Schoolpact beperkt moest blijven tot de drie oorspronkelijke ondertekenaars ofwel uitgebreid naar de andere partijen toe. Waar er in 1958 immers slechts drie kamerzetels bezet werden door andere dan de drie traditionele partijen, waren dat er in 1972 vijftig, dit is bijna een kwart. Er werd tenslotte afgesproken dat de drie partijen een protocol zouden opstellen, dat vervolgens aan de andere partijen zou worden voorgelegd. De uitgenodigde partijen zouden het recht hebben andere punten op de agenda te plaatsen; zij moesten echter eerst het protocol aanvaarden vooraleer aan de werkzaamheden van de Commissie te kunnen deelnemen (62).

Vooraleer het protocol kon worden ondertekend nam de regering Eyskens-Cools ontslag. Er werd gestreefd naar de vorming van een driepartijenregering, omdat — zo werd gehoopt — opname van de drie schoolpactpartijen in de regering het bereiken van een akkoord over het protocol zou vergemakkelijken. De tripartite regering-Leburton werd op 25 januari 1973 gevormd en kreeg op 2 februari het vertrouwen in de Kamer en op 7 februari in de Senaat. In het regeerakkoord van 30 januari 1973 staat onder meer te lezen: « De drie partijen verbinden zich ertoe het protocol inzake het Schoolpact, met zijn bijlagen, te paraferen onmiddellijk na de vorming van de Regering. Zij zullen de nodige inspanning leveren om de herziening van het Schoolpact binnen de kortst mogelijke

(60) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 26 januari 1972, p. 39; zitting van 27 januari 1972, p. 126.

(61) *Parl. Hand.*, Kamer, zitting van 27 januari 1972, p. 127.

(62) F. INGHAM, *Het hernieuwde Schoolpact*, Brussel, CEPES, 1974, p. 13.

termijn te beëindigen » (63). De drie partijen verbonden er zich, in het regeerakkoord, eveneens toe een aantal overblijvende resoluties van het Schoolpact 1958 uit te voeren binnen een vastgestelde termijn. Daarna gingen de zaken snel : op 28 februari 1973 parafeerden de drie (zes) voorzitters het protocol. De overige politieke partijen werden dan uitgenodigd het protocol mee te ondertekenen, als voorwaarde om aan de besprekingen met het oog op de herziening van het Schoolpact deel te nemen. Op 4 april 1973 parafeerden de Volksunie en de Parti libéral démocratique et pluraliste (PLDP) het protocol. De Communisten en het FDF-RW, van hun kant, weigerden toe te treden.

De gevolgde procedure had eigenaardige effecten. Enerzijds waren de drie (zes) oorspronkelijke partijen, tevens regeringspartners, gehouden door drie teksten : het Schoolpact van 1958 en de daarin aangegane (en deels nog niet uitgevoerde) verbintenissen ; het protocol van 28 februari 1973 ; en het regeerakkoord (dat ondermeer uitdrukkelijk een aantal herzieningen van het Schoolpact van 1958 in het vooruitzicht stelde). De Volksunie en de PLDP, daarentegen, waren slechts verbonden door het protocol. Een aantal punten van het regeerakkoord waren echter opgenomen in het protocol, zodat deze beide partijen — die immers tot de oppositie behoorden — zich in een moeilijke positie bevonden. Overigens vergden een aantal punten van het regeerakkoord in principe een voorafgaand overleg in de verruimde Nationale Schoolpactcommissie.

Het dubbelzinnige van de situatie bleek al gauw toen de regering op 27 juni 1973 een wetsontwerp neerlegde « tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving » — in feite tot wijziging van de Schoolpactwet. Deze tekst was niet voorgelegd aan de verruimde Schoolpactcommissie, feit waartegen de vertegenwoordigers van de Volksunie en de PLDP heftig protesteerden. In de Kamercommissie voor de Nationale Opvoeding werd opgemerkt dat « in feite dit ontwerp gedicteerd (is) door de oude Schoolpactcommissie, daar waar de nieuwe (uitgebreide) Schoolpactcommissie (...) ernstig werk maakte van haar belangrijke opdracht ». Het lid had « de indruk dat het huidig ontwerp de taak van de nieuwe Schoolpactcommissie volledig uitholt en het parlement voor een voldongen feit plaatst » (64).

Het gevolg was te voorzien : hoewel voor de herziening van het Schoolpact uitbreiding gezocht was naar de andere partijen, bleven de toetredende partijen — Volksunie en PLDP — in de kou staan. Ondanks de « operatie uitbreiding » stemden deze partijen (samen met de KP en

(63) *Idem*, p. 21.

(64) *Parl. St., Kamer*, 1972-1973, nr. 635/3, p. 5.

het FDF-RW) tegen de wet van 11 juli 1973 (65). De situatie was dus gans anders dan bij de eindstemming over de Schoolpactwet van 29 mei 1959, waar de Socialisten — vanuit de oppositie, maar als medeonder-tekenaars van het Schoolpact — de wet wél goedkeurden.

De reden voor dit verschil ligt voor de hand : in 1973 was het integrale gebruik van het pacificatiemechanisme niet echt noodzakelijk, waar het dat in 1959 wel was. Of de Volksunie en de PLDP nu toetraden en instemden of niet maakte niet veel uit : christen-democraten, socialisten en liberalen konden samen, ook in 1973 nog (en trouwens ook nu nog) de schoolvrede handhaven.

Wanneer men het protocol bekijkt blijkt ook duidelijk dat van de twee toetredende partijen niet veel meer verwacht werd dan een « windowdressing » rol. Het protocol zelf stelde immers :

« De Nationale Commissie, samengesteld na de ondertekening van het Protocol, zal de problemen onderzoeken *andere dan die* :

- welke de uitvoering van het Pact van 1958 betreffen ;
- welke de uitvoering van het regeringsakkoord betreffen voor zover concrete maatregelen of criteria in het regeerakkoord vooropgesteld zijn » (66).

Erg veel viel er in die omstandigheden voor de verruimde Nationale Schoolpactcommissie niet te regelen. De accessoire rol van de nieuw toetreden partijen is ook nadien bij de werking van de Commissie een feit gebleven : « Zij kunnen — aldus CVP-Senator De Bondt, lid van de Commissie — inderdaad de besluitvorming niet beletten, m.a.w. ze hebben geen vetorecht, maar ze dragen in de discussie wel bij tot de opbouw van die consensus, dat is evident. Maar de "vaders" behouden zich toch het recht voor de besluitvorming in handen te houden » (67).

7. Besluit.

Uit deze studie mag blijken dat het streven naar compromis en het hanteren van pacificatiemechanismen op het levensbeschouwelijke conflictterrein, en meer bepaald op het gebied van onderwijs, niet dateert van gisteren. De Belgische grondwettelijke ordening is gebaseerd op een

(65) Eindstemming : *Parl. Hand.*, zitting van 28 juni 1973, p. 2761 (de heer Plron van de PLDP onthield zich) : er waren 136 stemmen voor, 47 tegen en 1 onthouding.

(66) *Parl. St.*, Kamer, 1972-1973, nr. 635/3, p. 2.

(67) Interview in *Brandpunt* (1984-1985), 12, p. 125.

groot compromis, uitvloeisel van de unie van liberaal denkende katholieken en liberalen.

De levensbeschouwelijke breuklijn was in de 19^{de} eeuw grotendeels geïnstitutionaliseerd, maar de compromisdemocratie was dat nog niet. Na het einde van het gouvernementeel unionisme werd slechts naar de compromisoplossing gegrepen wanneer dat als noodzakelijk werd aangezien; als een partij echter meende dat zij het, vanuit haar machtspositie, kon halen had zij de neiging een « Winner-Take-All » politiek na te streven. In de levensbeschouwelijke sfeer is zulks de initiatiefnemers ervan vaak slecht bekomen. Hoewel er dus vóór de eerste wereldoorlog geen sprake kan zijn van een consensusdemocratie, waren de partijen wél vertrouwd geraakt met het hanteren van sommige pacificatiemechanismen; het verplicht samenleven van de drie grote partijen gedurende Wereldoorlog I heeft deze vertrouwdheid stellig versterkt. Na 1918 valt het veelvuldig gebruik van compromis- en koppelingstechnieken op: ernstige conflicten op schoolgebied worden vermeden tot in 1950. Het gebruik (misbruik?) van hun machtspositie door levensbeschouwelijk homogene regeringen tussen 1950 en 1958 en de daaruit volgende conflicten loopt dan uit op de noodzaak pacificatiemechanismen te institutionaliseren.

Nu kan terug gekomen worden tot de vraag die bij het begin van dit artikel werd gesteld: welke zijn de *juridische* mechanismen van conflictbeheersing in België? Toegepast op het onderwijsconflict is het antwoord op die vraag nogal ontgoochelend. Hoewel vanaf het ontstaan van België heel wat wetgeving op dit gebied is gegroeid uit compromis, doet die wetgeving zelf dit niet blijken: uitdrukkelijke pacificatiemechanismen zijn er niet in ingeschreven. Formeel-juridisch geldt die vaststelling tot op heden: de wetgeving bevat geen regels m.b.t. overleg, bescherming van minderheden, besluitvorming bij consensus of op paritaire basis. En toch gebeurt (68) een belangrijk stuk van de besluitvorming op die manier. De wettelijke regeling wordt immers onderspannen door een politieke afspraak tussen drie (nu zes) partijen; de andere partijen — zelfs diegene die tot de afspraak zijn toegetreden — worden geweerd uit de besluitvorming, althans uit de kern ervan.

Hiermee is meteen ook de zwakte van het instrumentarium aangegeven: niet alleen kan elke partij individueel het mechanisme lamleggen, maar niemand is er *echt* door gebonden, ook (en vooral?) de onderwijsministers niet. Minister D. Coens zegde in een recent interview dat de

(68) Of moet men zeggen: gebeurde, nu er machtige stemmen opgaan om het Schoolpactmechanisme te vervangen door een ander systeem, b.v. door de inschrijving van grondwettelijke waarborgen?

Schoolpactcommissie « niet meer werkt en een soort van derde parlementaire commissie (naast die van Kamer en Senaat) geworden is waar de oppositie tegen de meerderheid stemt » (69). Hij besliste dan ook, toen de socialisten in de Schoolpactcommissie weigerden in te stemmen met voorstellen in verband met het lestijdenpakket, geen behoefte meer te hebben aan een consensus in de Commissie en met zijn ontwerpen rechtstreeks naar het parlement te stappen om ze daar meerderheid tegen minderheid te doen goedkeuren (70). Dit is uiteraard een gewichtige evolutie, vermits het Schoolpact precies tot doel had dit soort beslissingen bij meerderheid te vermijden.

Vanuit een juridisch standpunt is het Schoolpact derhalve slechts een eerste uitproberen van de techniek van het globale pact. Het mechanisme overstijgt het politieke terrein nog niet en wordt met name niet gejuridiseerd; in die zin is het ook slechts matig geïnstitutionaliseerd: het blijft een privé-aangelegenheid tussen enkele partijen, waaruit andere belanghebbenden *de facto* uitgesloten blijven. Hoewel de strikt juridische relevantie dus beperkt blijft, is het Schoolpact als eerste instrument van die aard belangrijk geweest: later zou deze techniek immers wél gejuridiseerd worden. Het relatieve succes van het Schoolpact tussen 1959 en 1973 heeft ertoe geleid dat de techniek van het pact een aantal communautaire en levensbeschouwelijke conflicten juridisch ging pogen te regelen.

Hoewel niet kan ontkend worden dat de afsluiting van het Schoolpact in 1958 een relatieve schoolvrede heeft tot stand gebracht die nog steeds duurt, is de uitbreiding van de succesvolle pactmechanismen naar allerhande domeinen toe niet zonder gevaar. Met name het doordringen van « zacht recht » op zoveel gebieden houdt een kruipende ondermijning in van de rechtsstaat. Als dan bovendien de politieke partijen zich de opdracht toemeten te waken over de toepassing van die zachte regels wordt de vershraling van de rechtsbescherming wel erg opvallend: de partijen pretenderen immers te zijn, maar zijn niet, de vertegenwoordigers van al wat leeft in de maatschappij. Het is in die sfeer dan ook merkwaardig dat Minister van Onderwijs Coens ervoor gepleit heeft het Schoolpact te vervangen door een grondwettelijke waarborg, die zou bewaakt worden door het Arbitragehof. Wat hij dan eigenlijk zegt is dat hij terug wil naar « hard recht » en naar toezicht door een derde geschillenbeslechter. Het is, gezien de tendens van de laatste kwarteeuw, weinig waarschijnlijk dat de politieke klasse daar echt op uit is.

(69) *De Standaard*, 18 juni 1985.

(70) *De Standaard*, 23 april 1985.

Summary : Legal Means of Conflict-management in Belgium : The School Issue.

Political and sociological research indicates that the use of consociational techniques has been a major means of ensuring peace and stability in a divided society like Belgium. This paper attempts to cast a first look at another component : what are the legal mechanisms of conflict-management in Belgium ? This question is studied on the basis of the case of the school-conflict, which is one aspect of the ideological dividing line ; this was indeed the first to be institutionalised in Belgium. The drafting of the 1831 Constitution was the first great exercise in consensus-seeking and the same approach prevailed over much of the 19th century. It was interrupted, however, during the first « School War » which was waged from 1879 to 1884. After the First World War a number of issues in the educational dispute were settled by way of package-deals, which were an attempt to replace zero-sum games by more-or-less choices. However a second School War erupted from 1950 to 1958. After the 1958 elections the balance of power was such that compromise showed necessary again : this situation led to the « School Pact » which tried to institutionalise consociational solution-seeking in this field. The Pact system was later applied in numerous other fields where mere majoritarian decision-making was discarded. While in the School issue these solutions were not as yet legalised, in later agreements they were.

The paper argues that the main aim of these approaches is to avoid adjudication on these issues by third conflict-solvers, such as courts and tribunals. Instead allocation is arranged between the participants to the deal ; these partners are the political parties who claim to represent the whole range of public opinion. In this way « soft law » is created : this development represents a creeping undermining of the Rule of Law.

