

Numéro du rôle : 594

Arrêt n° 40/94

du 19 mai 1994

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 12 du décret de la Communauté française du 21 décembre 1992 portant diverses mesures en matière de Culture, d'Affaires sociales, d'Enseignement et de Budget, introduit par l'a.s.b.l. Association des directeurs de l'enseignement des arts plastiques et de promotion socio-culturelle (A.D.E.A.P.) et d'autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges K. Blanckaert, H. Boel, P. Martens, Y. de Wasseige et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête du 28 juillet 1993 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 29 juillet 1993,

1. l'association sans but lucratif Association des directeurs de l'enseignement des arts plastiques et de promotion socio-culturelle (en abrégé A.D.E.A.P.), dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Midi 144, représentée par son conseil d'administration;

2. Frank Vantournhout, directeur de l'Académie des Beaux-Arts de Bruxelles, domicilié à 1040 Bruxelles, avenue de Tervueren 69;

3. Marie-France du Castillon, professeur de tapisserie, domiciliée à 6140 Fontaine-l'Evêque, chaussée de Charleroi 525;

4. Monique Vansant, institutrice maternelle, domiciliée à 4000 Liège, rue Sergent Mersch 15;

5. Jean-Claude Legrand, domicilié à 7602 Bury, rue d'Hoyaux 13, agissant tant en nom personnel qu'en qualité de père de sa fille mineure Aurélie Legrand, née le 22 août 1980, domiciliée avec lui;

ayant élu domicile au cabinet de Me M. Mahieu et Me Fr. Tulkens, avocats à 1050 Bruxelles, avenue Louise 523, demandent l'annulation de l'article 12 du décret de la Communauté française du 21 décembre 1992 portant diverses mesures en matière de Culture, d'Affaires sociales, d'Enseignement et de Budget, publié au *Moniteur belge* du 3 avril 1993.

Par une requête du même jour, les requérants ont demandé la suspension de la même disposition. Cette demande a été rejetée par arrêt du 5 août 1993.

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 29 juillet 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 2 août 1993, le juge P. Martens a été désigné pour compléter le siège.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite, par lettres recommandées à la poste le 2 août 1993 remises aux destinataires les 3 et 4 août 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 19 août 1993.

Le Gouvernement de la Communauté française, représenté par son président, dont le cabinet est établi à 1040 Bruxelles, avenue des Arts 19 a-d, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 1993.

Le Gouvernement flamand, représenté par son ministre de l'Enseignement et de la Fonction publique, dont le cabinet est établi à 1010 Bruxelles, Cité administrative, Quartier Arcades, 6ème étage, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 septembre 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 30 septembre 1993.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 29 octobre 1993.

Par ordonnance du 21 décembre 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 28 juillet 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 20 janvier 1994, la Cour a invité les parties à déposer dans le mois de la notification un mémoire complémentaire concernant un moyen qui pourrait être soulevé d'office.

Cette ordonnance a été notifiée par lettres recommandées à la poste le 20 janvier 1994 remises aux destinataires le 21 janvier 1994.

Les parties requérantes, le Gouvernement de la Communauté française et le Gouvernement flamand ont chacun transmis un mémoire complémentaire par lettre recommandée à la poste, respectivement le 17 février 1994, le 18 février 1994 et le 21 février 1994.

Par ordonnance du 10 mars 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 31 mars 1994.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 10 mars 1994 remises aux destinataires le 11 mars 1994.

A l'audience du 31 mars 1994 :

- ont comparu :
  - . Me M. Mahieu, avocat du barreau de Bruxelles, pour les requérants;
  - . Me G. Schoeters *loco* Me P. Devers, avocats du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
  - . Me L. Cambier, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges P. Martens et K. Blanckaert ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet des dispositions litigieuses*

L'article 12 du décret attaqué du 21 décembre 1992 dispose :

« A partir de l'année scolaire 1993-1994, un droit d'inscription est perçu dans les établissements d'enseignement artistique à horaire réduit organisé ou subventionné par la Communauté française.

L'Exécutif fixe le montant de ce droit d'inscription

- entre 1.000 francs et 1.500 francs pour les élèves âgés de moins de 18 ans au moment de l'inscription;
- entre 3.000 francs et 5.000 francs pour les élèves âgés de 18 ans et plus au moment de l'inscription.

Il définit les critères d'exception au paiement de ce droit et en fixe les modalités de perception. »

Par un arrêté du 2 mars 1993, publié au *Moniteur belge* du 3 juillet 1993, l'Exécutif de la Communauté française a fixé le montant du droit d'inscription à 1.500 francs pour les élèves de l'enseignement secondaire qui ont moins de 18 ans au 31 décembre de l'année scolaire en cours et à 4.500 francs pour les personnes âgées de 18 ans au moins au 31 décembre de l'année scolaire en cours.

## IV. *En droit*

- A -

### *Position des requérants*

#### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. L'A.D.E.A.P., première requérante, groupe les directeurs des établissements d'enseignement des arts plastiques et de promotion socio-culturelle. Le deuxième requérant, Frank Vantournhout, est directeur de l'Académie des Beaux-Arts de Bruxelles. La troisième partie requérante, Marie-France du Castillon, est professeur d'art du tissu et de la tapisserie à l'Académie des Beaux-Arts Alphonse Darville de Charleroi. Ces trois requérants estiment que leur situation peut être directement et défavorablement affectée par l'instauration d'un droit d'inscription, appelé minerval, qui peut menacer la fonction qu'ils exercent, en ce qu'il entraînera une diminution du nombre de leurs élèves puisque, jusqu'ici, l'enseignement qu'ils dispensent était gratuit. Il existe donc un risque de réduction ou de suppression d'emplois du personnel directeur et enseignant.

A.1.2. La quatrième partie requérante, Monique Vansant, est institutrice maternelle. Depuis le 1er septembre 1988, elle suit des cours de dessin à l'Académie des Beaux-Arts de Liège. Le cinquième requérant, Jean-Claude Legrand, agit au nom de sa fille mineure Aurélie, âgée de 13 ans, qui suit, depuis le 1er septembre 1992, des cours pluridisciplinaires à l'Académie des Beaux-Arts Alphonse Darville de Charleroi. La norme attaquée affectera la situation de ces requérants puisqu'ils devront acquitter un droit d'inscription, respectivement, de 4.500 et 1.500 francs.

#### *Quant au fond*

##### *Sur le premier moyen*

A.2.1. La disposition attaquée viole l'article 17, § 3, de la Constitution, combiné avec les articles 2.1 et 13.2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981 et par le décret de la Communauté française du 8 juin 1982,

en ce que la disposition attaquée instaure un droit d'inscription pour suivre l'enseignement artistique à horaire réduit,

alors que les dispositions de la Constitution et du Pacte international visées au moyen imposent aux autorités belges de ne pas légiférer à rebours de l'obligation de maintenir la gratuité dans l'enseignement, lorsque cette gratuité existait lors de l'entrée en vigueur du Pacte à l'égard de la Belgique, et alors que cette gratuité existait effectivement à la date de cette entrée en vigueur, pour l'enseignement artistique à horaire réduit.

A.2.2. L'article 17, § 3, de la Constitution dispose en son alinéa 1er, première phrase, que « Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. »

Les droits fondamentaux dont le respect s'impose au législateur fédéral dans la législation relative à l'enseignement résultent non seulement des dispositions du titre II de la Constitution, mais également des traités internationaux portant sur cet objet, qui sont obligatoires pour la Belgique en droit international, et qui ont fait l'objet d'une réception dans l'ordre juridique interne par l'adoption, selon le cas, d'une loi ou d'un décret d'assentiment, conformément à l'article 68, alinéa 2 ancien, de la Constitution et de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.3. L'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, dispose :

« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »

Selon l'article 13 du même Pacte, l'enseignement primaire doit être gratuit et, en ce qui concerne les enseignements secondaire et supérieur, la gratuité doit être progressivement instaurée. Pour les enseignements qui sont gratuits lors de la réception du Pacte dans l'ordre juridique belge, cette gratuité, en vertu de l'obligation dite de « standstill », ne peut être ultérieurement altérée ou supprimée. Le Pacte est entré en vigueur en Belgique le 6 juillet 1983, date de la publication au *Moniteur belge* de la loi d'assentiment du 15 mai 1981 et du décret de la Communauté française du 8 juin 1982. En 1983 et de façon ininterrompue jusqu'à ce jour, l'enseignement artistique à horaire réduit était gratuit. En instaurant un droit d'inscription, la Communauté française a donc méconnu l'obligation de standstill précitée.

#### *Sur le second moyen*

A.3.1. La disposition attaquée viole l'article 17, § 4, de la Constitution, en ce que l'article 12 du décret attaqué introduit une discrimination entre l'enseignement à horaire réduit qui était gratuit et qui devient payant, d'une part, et l'enseignement général primaire et secondaire, qui demeure gratuit, d'autre part,

alors que l'article 17, § 4, de la Constitution consacre le principe selon lequel tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret, et que la loi ou le décret ne peuvent prendre en compte que les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur pour justifier un traitement approprié et différencié.

A.3.2. Aux termes de l'article 12 de la loi du 29 mai 1959 dite du « Pacte scolaire », l'« enseignement gardien, primaire et secondaire de plein exercice est gratuit dans les établissements de l'Etat et dans ceux qu'il subventionne ». Cet enseignement, dit enseignement général, n'inclut pas, sauf quelques rares exceptions, l'enseignement artistique. Le législateur a néanmoins mis cet enseignement sur pied d'égalité avec l'enseignement général en le faisant bénéficier, jusqu'à présent, de la même gratuité. Il a ainsi manifesté sa volonté de voir l'enseignement artistique compléter l'enseignement général par une formation qui, sans être axée sur des préoccupations de rentabilité, de formation professionnelle ou d'emploi, contribue d'une manière effective à l'épanouissement de la personnalité des élèves qui font l'effort de la suivre. En instaurant un droit d'inscription applicable exclusivement à l'enseignement artistique à horaire réduit, le décret attaqué introduit une différence injustifiée entre les enseignements. Si une différence entre les deux types d'enseignement est légitime en tant que l'enseignement général est obligatoire tandis que l'enseignement artistique ne l'est pas, en revanche, cette différenciation est illégitime dès lors que, reconnu comme un enseignement de valeur et digne d'encouragement, l'enseignement artistique se voit imposer un minerval et, partant, des conditions d'accessibilité réduites.

A.3.3. Quels que soient la bonne volonté et le courage des élèves, l'exigence d'un minerval contraindra un certain nombre d'entre eux à renoncer à un enseignement qu'ils auraient suivi s'il était resté gratuit. Il en résultera une réduction correspondante du nombre de postes du personnel enseignant et administratif de l'enseignement artistique à horaire réduit.

*Position de la Communauté française*

*Quant à la recevabilité*

A.4.1. La thèse des trois premiers requérants selon laquelle l'instauration d'un minerval aurait nécessairement des conséquences néfastes sur le nombre d'élèves ne peut être retenue.

En Communauté flamande, l'instauration, depuis plusieurs années, d'un droit d'inscription n'a entraîné aucune baisse de fréquentation de l'enseignement artistique. L'enseignement de promotion sociale, qui est également soumis à un minerval, ne cesse de se développer. Le droit d'inscription critiqué permettra l'amélioration de la situation financière des académies, dont les subsides sont bloqués depuis 1983. Ainsi de nouvelles classes pourront être ouvertes.

La disposition attaquée ne peut donc affecter directement et défavorablement les trois premiers requérants.

A.4.2. Quant aux quatrième et cinquième requérants, leur intérêt ne pourrait être admis que s'ils établissaient qu'ils sont effectivement inscrits dans une académie et qu'ils ne bénéficient pas des exemptions prévues à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mars 1993 qui fixe le montant du minerval.

*Quant au fond*

*Sur le premier moyen*

A.5.1. L'article 17, § 3, de la Constitution garantit la gratuité de l'enseignement jusqu'à la fin de l'obligation scolaire. Il ne s'oppose pas à l'instauration d'un minerval pour l'accès à l'enseignement artistique à horaire réduit.

A.5.2. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient des engagements qui concernent les enseignements primaire, secondaire et supérieur. L'enseignement artistique à horaire réduit ne relève d'aucune de ces catégories d'enseignement.

Sans doute la section de législation du Conseil d'Etat s'est-elle inquiétée, dans l'avis qu'elle a rendu sur le décret attaqué en projet, de sa conformité avec le Pacte international précité.

L'exposé des motifs a répondu que l'enseignement artistique à horaire réduit, qui vise les cours dispensés le soir, les week-ends et les mercredis après-midi dans les académies, ne s'inscrit pas dans la définition de l'enseignement secondaire donnée à l'article 13 du Pacte. Il s'agit non d'un enseignement obligatoire, technique ou professionnel, mais d'un enseignement de loisirs, même s'il peut avoir « un impact professionnel pour ceux qui envisagent une profession artistique ».

A.5.3. Il résulte de l'économie générale du Pacte qu'il garantit la possibilité d'obtenir une éducation de base ainsi qu'une formation professionnelle devant permettre l'insertion dans la vie active.

A.5.4. La cinquième session du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'O.N.U a confirmé que l'article 13 devait être interprété restrictivement. Elle a en effet souligné que chaque partie a « l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel de chacun des droits ».

A.5.5. A supposer même que l'enseignement artistique à horaire réduit soit visé par l'article 13 du Pacte et que la Communauté française ait une obligation de «standstill », cette obligation n'est pas absolue : il est toujours possible d'y déroger pour des raisons liées à des contingences budgétaires. L'article 2.1 du Pacte se réfère d'ailleurs au « maximum des ressources disponibles » de chaque Etat.

A.5.6. L'arrêt n° 33/92 de la Cour, qui a estimé que l'article 13.2 du Pacte s'opposait à ce que la Belgique prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif qu'il définit, contient une réserve : « compte tenu de la situation des finances publiques ». La situation difficile des finances de la Communauté française justifie à suffisance la disposition critiquée.

#### *Sur le second moyen*

A.6.1. Le moyen est irrecevable : en ce qu'il concerne l'arrêté du 2 mars 1993, le moyen est étranger à la compétence de la Cour. Aucun recours n'a d'ailleurs été introduit par les requérants contre cet arrêté devant le Conseil d'Etat, seul compétent pour connaître d'un tel recours.

A.6.2. La décision de soumettre à un minerval l'accès à l'enseignement artistique à horaire réduit est justifiée : elle est fondée sur une différence objective; le montant des droits d'inscription est raisonnable. Les exemptions prévues par l'arrêté du 2 mars 1993 tiennent compte des situations particulières dans lesquelles peuvent se trouver certains élèves.

A.6.3. L'enseignement de promotion sociale est également payant bien que son objectif soit plus étroitement lié à la vie professionnelle.

A.6.4. L'objectif du minerval est aussi de donner aux académies des moyens budgétaires nouveaux. Le paiement du minerval vise à responsabiliser les utilisateurs et à éviter qu'ils ne profitent de la gratuité pour s'inscrire à la légère et s'abstenir ensuite de poursuivre l'ensemble du cycle pour lequel ils s'étaient inscrits.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.7. L'intervenant s'en remet à la sagesse de la Cour.

#### *Réponse des requérants*

A.8.1. Il est faux de prétendre que l'enseignement artistique serait « tout à fait particulier » : il ressort de plusieurs dispositions réglementaires que cet enseignement comporte des cycles préparatoire, secondaire et supérieur qui se terminent par la délivrance de certificats, d'attestations et enfin du diplôme de fin d'études.

A.8.2. Un tel enseignement ne peut être considéré comme un « hobby » sous prétexte qu'il est accessible à des personnes de tous âges, cette circonstance étant irrelevante. Il existe d'ailleurs dans de nombreux secteurs un enseignement supérieur à horaire décalé accessible à des personnes de tous âges.

A.8.3. Il est également inexact de prétendre qu'il n'y aurait d'enseignement digne de ce nom que s'il est axé sur la formation professionnelle. Tout comme l'enseignement général, et même s'il n'est pas intégré dans celui-ci, l'enseignement artistique contribue à une formation professionnelle élargie. Il assure la formation professionnelle des professeurs de demain. Il prépare à la fréquentation des conservatoires.

A.8.4. Les considérations relatives à la situation financière de la Communauté française sont sans pertinence et la comparaison avec la Communauté flamande est inadéquate, un minerval modéré y ayant été instauré sans effet dissuasif en 1983, tandis qu'une brusque augmentation, en 1990-1991, a entraîné une baisse des inscriptions.

#### *Quant à la recevabilité*

A.9.1. La première partie requérante justifie de son intérêt par son objet social. Le deuxième requérant est directeur d'une académie : sa situation peut être affectée par une diminution du nombre d'élèves. La troisième partie requérante est professeur de tapisserie : une baisse de fréquentation de sa classe peut aboutir à la réduction ou à la suppression de son emploi.

A.9.2. Les quatrième et cinquième requérants fondent leur intérêt sur la circonstance que la quatrième et la fille du cinquième ont été élèves de l'enseignement artistique lorsqu'il était gratuit. Ils font par ailleurs la preuve de ce que, pour l'année 1993-1994, la quatrième partie requérante s'est inscrite à l'Académie de dessin de Liège et la fille du cinquième requérant au Conservatoire de Tournai, après avoir été inscrite en 1992-1993 à l'Académie des Beaux-Arts de Charleroi.

#### *Quant au fond*

##### *Sur le premier moyen*

A.10.1. Par son arrêt n° 33/92, la Cour a déjà décidé que l'article 17, § 3, de la Constitution devait être combiné avec les dispositions du Pacte international précité.

Le but de ce Pacte est de consacrer, par le droit à l'enseignement, l'épanouissement de l'individu, au travers des différents types et niveaux d'enseignement (article 13.1).

A.10.2. De ce que l'Etat belge puis la Communauté française n'ont pas intégré l'enseignement artistique dans l'enseignement général, il ne peut être déduit que cet enseignement serait exclu du champ d'application du Pacte. Au contraire, la lettre, l'esprit et le but de celui-ci commandent de considérer qu'il est contenu dans la notion générale d'enseignement consacrée par ce Pacte.

A.10.3. La section de législation du Conseil d'Etat s'est inspirée de la jurisprudence de sa section d'administration qui, par son arrêt n° 32.989, avait estimé que, le Pacte précité étant entré en vigueur en Belgique le 6 juillet 1983, « le législateur belge ne pouvait introduire une disposition dérogeant au principe de gratuité auquel il avait souscrit, sans méconnaître ses engagements internationaux ». Cet arrêt prolongeait l'avis donné en 1978 par la section de législation sur la loi en projet portant approbation du Pacte, avis selon lequel : « Une fois le Pacte en vigueur, il ne sera plus possible à l'Etat belge de supprimer ou de restreindre ceux des droits reconnus par le Pacte et qui seraient déjà consacrés dans l'ordre juridique belge » (*Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 188/1, p. 29). Le même principe a été consacré par la Cour de cassation dans un arrêt du 20 décembre 1990 et par la Cour d'arbitrage dans son arrêt précité n° 33/92.

A.10.4. L'économie du Pacte ne permet pas de lui conférer une visée purement utilitariste. Son article 13 précise, à propos du droit à l'éducation, qu'il doit « viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au sens de la dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales », afin « de mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre et favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre les nations ». Il ne peut donc recevoir l'interprétation restrictive que lui donne la Communauté française.

A.10.5. L'obligation de « standstill », telle qu'elle a été consacrée par l'arrêt n° 33/92, s'oppose à ce que la gratuité, acquise dès avant 1983, soit supprimée, fût-ce pour des motifs liés à l'état des finances publiques.

#### *Sur le second moyen*

A.11.1. Le moyen critique non les mesures d'exécution du décret mais bien le principe qu'il contient quant à l'imposition d'un minerval. La recevabilité du moyen n'est pas subordonnée à un recours contre l'arrêté d'exécution du décret. Les requérants ont d'ailleurs introduit le 1er septembre 1993 un recours contre celui-ci devant le Conseil d'Etat.

A.11.2. Les requérants ne contestent pas que le législateur ait pu, sans violer l'article 17, § 4, de la Constitution, ne pas inclure l'enseignement artistique dans l'enseignement général. Mais il les a tous deux traités également en les faisant bénéficier de la même gratuité, respectant ainsi la notion constitutionnelle d'enseignement et constatant que l'enseignement artistique y est compris. En instaurant un droit d'inscription dans l'enseignement artistique à horaire réduit, le décret entrepris a introduit une discrimination injustifiée entre deux enseignements.

A.11.3. Le montant modéré du minerval est indifférent dès lors que c'est le principe de celui-ci qui est discriminatoire.

A.11.4. Il est sans pertinence de relever que d'autres types d'enseignement sont également payants ou de prétendre que les fonds récoltés sont destinés à financer l'enseignement artistique. Enfin, il est choquant d'invoquer un effet « responsabilisateur » du minerval, ce qui laisse entendre que les élèves s'y engageaient à la légère, attirés par sa gratuité, alors que ceux qui s'inscrivent suivent régulièrement les cours avec courage et ténacité.

#### *Mémoires complémentaires*

A.12. Par une ordonnance du 20 janvier 1994, prise en application de l'article 90, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour a constaté que le premier moyen d'annulation était pris de la violation de l'article 17, § 3, alinéa 1er, première phrase, de la Constitution selon lequel « chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux ». Quant à la seconde phrase, selon laquelle « l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire », la Cour a formulé l'observation suivante :

« Les parties s'accordent à reconnaître que la deuxième phrase de cette disposition ne concerne pas l'enseignement artistique à horaire réduit au motif que cet enseignement n'est pas concerné par l'obligation scolaire. Aucun moyen n'est pris de la violation éventuelle de la norme exprimée par cette deuxième phrase.

La Cour pourrait cependant être amenée à examiner d'office si, en exigeant qu'un droit d'inscription soit payé par des élèves âgés de moins de 18 ans, l'article 12 du décret est conforme à cette disposition, éventuellement combinée avec la première phrase du même alinéa et avec les engagements internationaux de la Belgique. »

Chacune des parties a fait parvenir un mémoire complémentaire dans le délai fixé par l'ordonnance précitée.

#### *Position des requérants*

A.12.1. Le moyen qui pourrait être examiné d'office par la Cour paraît proposer une interprétation selon laquelle la phrase « l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire » signifierait que tout enseignement doit l'être jusqu'à ce terme même s'il n'est pas considéré comme obligatoire. Ce moyen pourrait donc être libellé comme suit :

Violation, par l'article 12 du décret du 21 décembre 1992, de l'article 17, § 3, alinéa 1er, première et deuxième phrases, de la Constitution, en ce que la disposition attaquée a créé un minerval pour les élèves âgés de moins de dix-huit ans, alors que les dispositions visées, éventuellement combinées avec les textes internationaux auxquels la Belgique souscrit, garantissent la gratuité de l'enseignement jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

Un tel moyen n'aboutirait qu'à l'annulation partielle de la disposition attaquée puisqu'elle ne frapperait que les termes « entre 1.000 francs et 1.500 francs pour les élèves âgés de moins de 18 ans au moment de l'inscription ». En conséquence, les requérants maintiennent leurs autres moyens qui peuvent entraîner l'annulation de cette disposition dans son intégralité.

#### *Position du Gouvernement de la Communauté française*

A.12.2. La gratuité visée par l'article 17, § 3, concerne exclusivement l'enseignement général et l'on ne peut interpréter cette disposition constitutionnelle comme impliquant la gratuité de toute activité d'enseignement, même parascolaire, aux élèves en âge d'obligation scolaire. Cette interprétation restrictive est conforme au caractère tout aussi restrictif de l'article 13 du Pacte O.N.U., qui ne prend en compte que la nature de l'enseignement suivi (« enseignement primaire - enseignement secondaire ») et non l'âge des élèves.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.12.3. La note explicative accompagnant la proposition du Gouvernement fédéral de réviser l'article 17 de la Constitution indiquait que ce n'est pas l'âge de l'obligation scolaire mais bien l'enseignement obligatoire qui doit être retenu comme critère. C'est aussi ce qui ressort du débat constitutionnel au Sénat (*Ann.*, Sénat, S.E., 1988, séance du 15 juin 1988, p. 548; *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/2, p. 84). Les mots « jusqu'au terme de l'obligation scolaire » signifient donc « jusqu'à la fin des études secondaires » (dans le cadre de l'enseignement obligatoire). Une telle réponse semble mieux correspondre à l'objectif de l'article 13 du Pacte O.N.U.

Dans l'arrêt n° 12/94 du 3 février 1994, la Cour déclare (B.7.2) :

« Dans la note explicative accompagnant la proposition du Gouvernement de révision de l'article 17 de la Constitution, la proposition d'insérer un nouveau paragraphe 3, alinéa 1er, deuxième phrase, est commentée comme suit :

' L'obligation scolaire implique le droit à l'enseignement et, partant, également sa gratuité tant qu'il est obligatoire.

Le pacte scolaire et la loi sur le pacte scolaire prévoient la gratuité de l'enseignement fondamental et secondaire organisé ou subventionné par l'Etat. Il ne peut être perçu aucun minerval direct ou indirect. ' (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1°, pp. 3-4)

Le Constituant de 1988 a érigé en une garantie constitutionnelle dont le respect est assuré par la Cour le principe, déjà consacré par la législation du pacte scolaire, selon lequel l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'au terme de l'obligation scolaire dans les écoles organisées ou subventionnées par les pouvoirs publics. »

Il est donc fait référence tantôt au caractère obligatoire de l'enseignement, tantôt « au terme de l'obligation scolaire ». La première référence semble indiquer que le Constituant a eu en vue le contenu des cours dont il assurait la gratuité; la seconde, au contraire, met l'accent sur la période pendant laquelle l'enseignement est obligatoire. La rédaction de l'article 17, § 3, se concilie davantage avec la seconde référence qu'avec la première.

- B -

### *Quant à la recevabilité*

B.1.1. La Communauté française conteste l'intérêt à agir des trois premières parties requérantes uniquement en ce que l'instauration d'un droit d'inscription dans les académies n'aura pas pour effet d'en diminuer la fréquentation et en ce que, au contraire, les recettes produites par le minerval permettront d'ouvrir de nouvelles classes.

Les effets qu'aura la mesure critiquée sur la fréquentation des académies et sur l'emploi des directeurs et professeurs qui y travaillent ne sont pas, pour l'heure, connus. Ils ne pourront être estimés qu'après plusieurs années d'application. Toutefois, le risque d'une diminution du nombre d'élèves est suffisamment plausible pour qu'il soit admis que la norme attaquée puisse affecter directement et défavorablement la situation des trois premières parties requérantes.

La première requérante satisfait aux conditions requises pour qu'une association sans but lucratif puisse saisir la Cour.

B.1.2. Quant aux quatrième et cinquième requérants, ils ont fourni la preuve que la première et la fille du second étaient inscrites dans une académie au cours de l'année 1992-1993. Ils ont ainsi démontré un intérêt suffisant à attaquer l'instauration d'un minerval. La preuve d'une inscription pour l'année en cours ne peut être exigée puisqu'ils plaident précisément que la mesure qu'ils attaquent peut avoir un effet dissuasif. Ils n'ont pas davantage à démontrer qu'ils ne peuvent bénéficier des exemptions prévues par l'arrêté du 2 mars 1993, les causes d'exemption, qui peuvent être revues par le Gouvernement de la Communauté française, étant étrangères à la norme inscrite dans le décret.

B.1.3. Les recours sont recevables.

*Quant au premier moyen*

B.2.1. L'article 24, § 3, de la Constitution (ancien article 17, § 3) dispose en son alinéa 1er :

« 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. »

B.2.2. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, dispose notamment :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes

raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.

2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :

- a) L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
- b) L'enseignement secondaire sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;
- c) L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;
- d) L'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;
- e) Il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant. (...) »

La lecture de l'article 13.2 précité fait apparaître que l'« enseignement primaire », l'« enseignement secondaire sous ses différentes formes » et l'« enseignement supérieur » font l'objet de dispositions et de traitements distincts. L'enseignement primaire doit « être obligatoire et accessible gratuitement à tous »; l'enseignement secondaire doit « être généralisé et rendu accessible à tous »; l'enseignement supérieur doit « être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun ».

En ce qui concerne l'enseignement primaire, la gratuité est un objectif qui doit être immédiatement réalisé.

En ce qui concerne l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, les objectifs inscrits dans le Pacte doivent être poursuivis « par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ».

B.2.3. L'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose :

« Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. »

La lecture combinée de l'article 13.2 et de l'article 2.1 du Pacte fait apparaître que l'égalité d'accès - imposée par le Pacte - à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur doit être instaurée progressivement dans les Etats contractants, en tenant compte des possibilités économiques et de la situation des finances publiques spécifique à chacun de ces Etats, et non pas selon des conditions temporelles strictement uniformes.

Les *litterae* b) et c) de l'article 13.2 du Pacte n'ont donc pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne et, en soi, ne font pas naître un droit à l'accès gratuit à l'enseignement autre que primaire. Ces dispositions s'opposent toutefois, tout comme le *littera* a) du même article, à ce que la Belgique, après l'entrée en vigueur du Pacte à son égard - le 6 juillet 1983 -, prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de gratuité qui doit être immédiatement atteint en ce qui concerne l'enseignement primaire et progressivement instauré en ce qui concerne les enseignements secondaire et supérieur.

B.2.4. Avant de comparer la situation en matière de droits d'inscription résultant du décret entrepris avec celle existant le 6 juillet 1983, date à laquelle le Pacte a acquis valeur obligatoire à l'égard de la Belgique, il convient d'examiner si l'enseignement artistique à horaire réduit est englobé dans les notions d'enseignement primaire, secondaire et supérieur visées par le Pacte.

B.2.5. Il résulte de la définition du droit à l'éducation inscrite à l'article 13.1 du Pacte que la notion d'enseignement visée par l'ensemble de l'article 13 doit s'entendre largement. Cette interprétation est confirmée par l'article 13.2.b), qui, en ce qui concerne l'enseignement secondaire, précise que celui-ci est visé « sous ses différentes formes ». Il s'ensuit que l'enseignement artistique ne peut être considéré comme étant exclu des différentes formes d'enseignement protégées par le Pacte.

B.2.6. Les requérants écrivent qu'il est « établi et non contesté qu'en 1983, et d'ailleurs d'une façon ininterrompue jusqu'à ce jour, l'enseignement artistique à horaire réduit était gratuit ».

La Cour constate cependant que la gratuité de l'enseignement artistique à horaire réduit n'était consacrée par aucun texte légal le 6 juillet 1983.

Tel qu'il était en vigueur à cette date, l'article 12, alinéa 1er, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement énonçait :

« L'enseignement gardien, primaire et secondaire est gratuit dans les établissements de l'Etat et dans ceux qu'il subventionne en vertu de la présente loi. »

Cette gratuité ne peut s'étendre à l'enseignement artistique à horaire réduit, qui ne fait pas partie des branches qui sont inscrites dans les programmes de l'enseignement général, primaire et secondaire.

Par ailleurs, lors des débats qui ont précédé l'adoption du décret entrepris, il fut fait état, à plusieurs reprises, de la pratique selon laquelle certaines académies réclamaient un droit d'inscription sous la forme de cotisations (*Doc. C.C.F. 1992-1993, 73, n° 2, p. 17; C.R.I. 1992-1993, n° 3, p. 84*).

B.2.7. L'instauration de droits d'inscription par le décret attaqué ne va donc pas à l'encontre de l'obligation de « standstill » qui résulte de la combinaison de l'article 24 de la Constitution (ancien article 17) avec l'article 13 du Pacte, dans la mesure où, en raison de leur montant, tel qu'il est fixé par le décret entrepris, ces droits d'inscription ne peuvent être considérés comme constituant un obstacle grave et majeur à l'accès à l'enseignement en cause. Le décret attaqué ne constitue pas une régression par rapport à la situation existant en 1983 en tant qu'il établit les niveaux minima et maxima des droits d'inscription et charge le Gouvernement de la Communauté française de définir les critères d'exception au paiement de ce droit.

B.2.8. Par ailleurs, l'enseignement artistique à horaire réduit n'est pas un enseignement qui devrait être gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, en application de la deuxième phrase de l'article 24, § 3, de la Constitution.

Il ressort en effet des travaux préparatoires de l'article 17 ancien de la Constitution que le Constituant a lié la gratuité de l'enseignement à son caractère obligatoire (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1°, pp. 3-4). Son but était d'ériger en une garantie constitutionnelle le principe, déjà consacré par la législation du Pacte scolaire, selon lequel l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'au terme de l'obligation scolaire dans les écoles organisées ou subventionnées par les pouvoirs publics.

La Cour constate que, depuis sa modification par l'arrêté royal n° 462 du 17 septembre 1986, l'article 12 de la loi précitée du 29 mai 1959 ne prévoit la gratuité que pour l'enseignement gardien, primaire et pour l'enseignement secondaire « de plein exercice », sous réserve des dispositions applicables à l'enseignement de promotion sociale. Il s'ensuit que la législation du Pacte scolaire ne prévoyait pas que l'enseignement artistique à horaire réduit était gratuit pendant la durée de l'obligation scolaire. Rien ne révèle, dans les travaux préparatoires de l'article 24 de la Constitution (ancien article 17), que le Constituant aurait entendu s'écarter de ce principe de non-gratuité.

B.2.9. L'article 12 du décret attaqué résiste au contrôle de conformité aux exigences de l'article 24, § 3, de la Constitution (ancien article 17, § 3) combiné avec l'article 13 du Pacte.

Le moyen n'est pas fondé.

*Quant au second moyen*

B.3.1. Les requérants soutiennent que la disposition entreprise introduit une discrimination interdite par l'article 24, § 4, de la Constitution (ancien article 17, § 4) entre l'enseignement artistique à horaire réduit, qui était gratuit et devient payant, et l'enseignement général primaire et secondaire, qui demeure gratuit.

B.3.2. L'article 24, § 4, de la Constitution (ancien article 17, § 4) dispose :

« 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. »

Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.3. Les éléments mentionnés en B.2.6, les contraintes budgétaires invoquées par la Communauté française, le souci de décourager ceux qui s'inscrivaient à la légère ainsi que l'accroissement du nombre d'élèves de l'enseignement artistique constituent des raisons objectives autorisant le législateur décrétoal, sans violer l'article 24, § 4, de la Constitution (ancien article 17, § 4), à soumettre cet enseignement à un droit d'inscription.

Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 mai 1994.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior