

Numéros du rôle :
893, 894, 895 et 902

Arrêt n° 76/96
du 18 décembre 1996

A R R E T

En cause : les recours en annulation

- du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique,
- du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 «sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire ».

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 5 octobre et

15 novembre 1995 et parvenues au greffe les 6 octobre et 16 novembre 1995, il a été introduit un recours en annulation :

1. du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique, publié au *Moniteur belge* du 8 avril 1995, par :

a) l'a.s.b.l. Vrije Ruimte, dont le siège social est établi à 2060 Anvers, Delinstraat 17, J. Verhulst et G. Dekegel, demeurant à 2018 Anvers, Karel Oomsstraat 57, L. Fagot, demeurant à 2600 Berchem, Uitbreidingsstraat 564, boîte 10, et H. Annoot, demeurant à 2060 Anvers, Delinstraat 17;

b) l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, dont le siège social est établi à 2000 Anvers, Rodestraat 33, A. Horemans et A.-M. Bosmans, demeurant à 3050 Oud-Heverlee, Frans Crabbéstraat 25, E. Biesemans et R. Everaert, demeurant à 9000 Gand, Abrahamstraat 16, et P. De Beukelaer et A. Goudriaan, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Herlegemstraat 101;

2. du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire », publié au *Moniteur belge* du 19 mai 1995, par :

a) les parties requérantes mentionnées *sub* 1a);

b) les parties requérantes mentionnées *sub* 1b).

Ces affaires sont inscrites respectivement sous les numéros 893 (1a), 894 (2a), 895 (1b) et 902 (2b) du rôle de la Cour et ont été jointes.

II. *La procédure*

a. *Les affaires jointes portant les numéros 893, 894 et 895 du rôle*

Par ordonnances du 6 octobre 1995, le président en exercice a désigné pour chacune des affaires les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 11 octobre 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 novembre 1995; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 novembre 1995.

Par ordonnance du 27 décembre 1995, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour l'introduction d'un mémoire, suite à la demande formulée par le Gouvernement flamand le 22 décembre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 29 décembre 1995.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 8 janvier 1996.

b. *L'affaire portant le numéro 902 du rôle*

Par ordonnance du 16 novembre 1995, 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.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

c. *Les affaires jointes portant les numéros 893, 894, 895 et 902 du rôle*

Par ordonnance du 28 novembre 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires déjà jointes portant les numéros 893, 894 et 895 du rôle à l'affaire portant le numéro 902 du rôle.

Le recours portant le numéro 902 du rôle a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 8 décembre 1995; l'ordonnance de jonction du 28 novembre 1995 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 1995.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 25 janvier 1996.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 1er et 16 février 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Vrije Ruimte et autres, par lettres recommandées à la poste le 29 février 1996, dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle;

- l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres, par lettre recommandée à la poste le 18 mars 1996, dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle.

Par ordonnances du 26 mars 1996 et du 17 septembre 1996, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 5 octobre 1996 et 5 avril 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 avril 1996, le président L. De Grève a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 30 mai 1996, après avoir invité les parties requérantes à répondre aux questions mentionnées ci-après dans un mémoire complémentaire à introduire le 17 mai 1996 au plus tard :

« 1. Tels qu'ils sont modifiés et ratifiés par le décret attaqué, les objectifs de développement et les objectifs finaux seraient-ils compatibles, dans leur conception, avec la pédagogie Rudolf Steiner, s'ils étaient formulés de manière telle qu'ils peuvent être poursuivis, ou doivent être atteints par la majorité des élèves, à la fin de l'enseignement obligatoire ?

2. Si tel n'est pas le cas pour tous les objectifs de développement et objectifs finaux, les parties requérantes peuvent-elles désigner parmi ces objectifs lesquels seraient, à leur estime, dans l'hypothèse précitée, incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner ? »

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 26 avril 1996.

Par décision du président du 3 mai 1996, à la demande des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle, le délai pour introduire les mémoires complémentaires a été prorogé jusqu'au 31 mai 1996.

Par ordonnance du 22 mai 1996, la Cour a décidé de remettre l'audience au 13 juin 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 mai 1996.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Vrije Ruimte et autres, par lettre recommandée à la poste le 24 mai 1996;

- l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres, par lettre recommandée à la poste le 28 mai 1996.

A l'audience publique du 13 juin 1996 :

- ont comparu :

. Me L. Lenaerts, avocat du barreau d'Anvers, pour l'a.s.b.l. Vrije Ruimte et autres;

. Me E. Van Durme, avocat du barreau de Gand, pour l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres;

. Me F. Liebaut *loco* Me P. Devers, avocats du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions entreprises*

1. Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique (*Moniteur belge* du 8 avril 1995) dispose :

« Article 1er. Le présent décret régit une matière visée à l'article 127 de la Constitution.

Art. 2. § 1er. Au premier alinéa de l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifié par le décret du 1er décembre 1993, les mots 'compte tenu des objectifs finaux' sont remplacés par les mots 'compte tenu des objectifs de développement et des objectifs finaux'.

§ 2. Au deuxième alinéa du même article, les mots 'des cours dont les objectifs finaux' sont remplacés par les mots 'des activités d'enseignement et des branches dont les objectifs de développement et les objectifs finaux'.

Art. 3. L'article 6bis, § 1er, de la même loi, inséré par le décret du 17 juillet 1991, est remplacé par la disposition suivante :

' § 1er. Le Gouvernement flamand définit les objectifs de développement, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs de développement, les objectifs minimaux à poursuivre dans l'enseignement maternel. Le Gouvernement flamand définit les objectifs finaux, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs finaux, les objectifs minimaux à poursuivre et à atteindre à la fin de l'enseignement primaire et secondaire. Dans l'enseignement spécial, le Gouvernement flamand peut définir aussi bien des objectifs de développement que des objectifs finaux. Le Gouvernement flamand doit soumettre les objectifs de développement et les objectifs finaux au Conseil flamand dans un délai d'un mois. Le Conseil flamand sanctionne ces objectifs de développement et objectifs finaux, à l'exception des objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire. '

Art. 4. A l'article 6bis, § 2, de la même loi, la phrase ' Dans l'enseignement spécial, les termes sont fixés par type et par formation ' est remplacée par la phrase ' Dans l'enseignement spécial, des objectifs de développement ou des objectifs finaux sont fixés pour des types et des formes d'enseignement. '

Art. 5. A l'article 6ter de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, la disposition suivante est insérée entre les mots 'sont habilités à conférer ' et 'des titres valables ' :

' aux élèves ayant atteint les objectifs finaux imposés par le Gouvernement flamand tout comme les propres objectifs spécifiques '.

Art. 6. L'article 5, § 1er, 2°, du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique est remplacé par la disposition suivante :

' 2° vérifier si l'établissement d'enseignement a fait l'effort nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement et pour poursuivre et atteindre les objectifs finaux; contrôler l'application de la législation linguistique, l'hygiène et la salubrité des locaux, le matériel didactique et l'équipement scolaire; '.

Art. 7. A l'article 9, § 1er, du même arrêté [lire : décret], les mots 'quant aux termes' sont remplacés par les mots 'quant aux objectifs de développement et aux objectifs finaux' et les mots 'se rapprochent des termes' sont remplacés par les mots 'se rapprochent des objectifs de développement et atteignent les objectifs finaux; '.

Art. 8. Les articles 2, 3, 4, 5, 6 et 7 entrent en vigueur le 1er septembre 1991. »

La majorité de ces dispositions sont modifiées respectivement à partir du 1er septembre 1997 et du 1er octobre 1996 par le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996 « remplaçant les articles 6 à 6ter inclus de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, abrogeant l'article 6quater de la même loi et modifiant l'article 5 du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique », publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 1996.

2. L'annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire (*Moniteur belge* du 1er septembre 1994, *erratum Moniteur belge* du 27 septembre 1994) fixe les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, visés à l'article 6bis de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. Les objectifs finaux pour la langue française ne s'appliquent qu'aux écoles organisant un enseignement de la deuxième langue (article 1er).

Les objectifs de développement et les objectifs finaux fixés par l'arrêté précité seront applicables à partir de l'année scolaire 1996-1997.

3. Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire » (*Moniteur belge* du 19 mai 1995) dispose :

« [...] »

Art. 2. L'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire est sanctionné, à l'exception de l'article 2, dans lequel les mots 'année scolaire 1996-1997' sont remplacés par les mots 'année scolaire 1997-1998'.

Art. 3. A l'annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, les modifications suivantes sont apportées :

1. Objectifs finaux Education physique :

- Education physique - motricité

- l'objectif final 1.32 est remplacé par : 'se sentent en sécurité dans l'eau et peuvent nager'.

2. Objectif final Ouverture sur le monde - Société

- Phénomènes politiques et juridiques
 - l'objectif final 4.19 est remplacé par :
 - ' peuvent illustrer
 - qu'il y a une répartition des tâches dans la gestion de la Flandre et de la Belgique;
 - que certaines décisions sont prises par le Gouvernement flamand et d'autres par le Gouvernement fédéral. '
 - l'objectif final 4.21 est remplacé par :
 - ' peuvent illustrer de quelle manière les communautés et les pays de l'Union européenne aspirent à collaborer. '

3. Objectif final Ouverture sur le monde : Espace

- Aptitude à l'orientation et à lire une carte
 - l'objectif final 6.3 est remplacé par :
 - ' peuvent calculer et décrire la distance entre deux endroits en Flandre au moyen d'une carte. '
 - l'objectif final 6.6 est remplacé par :
 - ' peuvent utiliser dans un contexte exact des notions telles que quartier, hameau, village, ancienne commune, commune fusionnée, ville, province, communauté, pays et continent. '
 - l'objectif final 6.7 est remplacé par :
 - ' peuvent se former une représentation de la carte de Flandre et de Belgique, de telle sorte qu'ils peuvent facilement indiquer, dans une situation d'application pratique, les régions, les communautés, les provinces et les chefs-lieux sur une carte. ' »

IV. *En droit*

- A -

Affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle

Requêtes

A.1.1. Les parties requérantes disposent de l'intérêt personnel, direct et actuel requis pour demander l'annulation des dispositions entreprises.

L'article 3 des statuts de l'a.s.b.l. Vrije Ruimte décrit l'objet social de l'association comme « la réalisation d'une authentique liberté d'enseignement ». L'intérêt de cette partie est illustré en ce qu'un représentant de cette association a été entendu lors de l'audience de la commission du Conseil flamand qui a examiné le décret attaqué dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle. Le conseil d'administration a décidé le 2 octobre 1995 d'introduire les recours.

J. Verhulst et G. Dekegel sont parents d'enfants scolarisés qui voient dans le décret contesté une limitation de leur liberté d'enseignement passive, consistant en la liberté de choix des parents au niveau philosophique, et notamment au niveau de la méthode et du contenu de l'enseignement qu'ils souhaitent voir dispenser à leurs enfants. Ils sont également, tout comme les autres parties requérantes, occupés dans l'enseignement et voient aussi dans le décret entrepris une limitation de la liberté d'enseignement active, consistant en la possibilité d'organiser un enseignement conforme à leurs conceptions.

A.1.2. Dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle, un moyen unique est invoqué, libellé comme suit :

« *Violation* des articles 24, 38 et 127 de la Constitution, des articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 60 de cette même Convention,

en ce que,

première branche,

tant les objectifs de développement que les objectifs finaux sont définis comme des 'objectifs minimaux',
alors que, pour respecter l'article 24, § 5, de la Constitution, il est requis que les éléments essentiels de la liberté d'enseignement soient repris au décret et que, dans la formulation du pouvoir réglementaire qui est accordé au gouvernement de communauté, l'on indique les critères tenant lieu de directives pour l'établissement de la réglementation dont il s'agit [...],

en sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution est violé parce que le Gouvernement flamand est obligé de combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur décréteur lui-même ou d'affiner des options insuffisamment détaillées;

deuxième branche,

le fait que les objectifs de développement et les objectifs finaux soient définis par décret en des termes très généraux (comme des objectifs minimaux) permet à l'autorité flamande de fixer le contenu de l'enseignement et de réduire la liberté d'enseignement à une liberté de méthode, en sorte qu'il est porté atteinte aux droits des écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions pédagogiques ou éducatives et au libre choix des parents, dans la mesure où une contradiction est possible entre ces conceptions pédagogiques ou didactiques et les objectifs minimaux fixés,

alors que la communauté doit assurer le libre choix des parents et que chacun a droit à un enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, les libertés d'opinion et d'expression ainsi que le droit à une conviction philosophique devant en tout état de cause être garantis et la définition de l'enseignement au niveau du contenu et de la pédagogie devant être considérée comme une mesure préventive et alors qu'on fixe ainsi plus que des normes minimales, nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou du bien-être économique du pays, à la sauvegarde de l'ordre public et à la prévention de faits répréhensibles, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui,

en sorte que tous les articles indiqués au moyen sont violés;

troisième branche,

le Gouvernement flamand doit définir les objectifs de développement et les objectifs finaux, le ministre de l'Enseignement justifiant cette procédure législative par référence à la technique des pouvoirs spéciaux,

alors que l'octroi de pouvoirs spéciaux, s'il se veut conforme à la Constitution, est lié à un certain nombre de conditions restrictives, parmi lesquelles la condition que les pouvoirs spéciaux ne peuvent être appliqués que pour une période limitée et ne sont admissibles que dans des circonstances de crise [...],

alors que le Gouvernement flamand obtient en l'espèce la possibilité de définir des objectifs de développement et des objectifs finaux pour une période illimitée et sans qu'il faille en démontrer la nécessité par des circonstances de crise et

alors que ces prétendues circonstances de crise comprennent en l'occurrence l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement,

en sorte que les articles 24, § 5, 38 et 127 de la Constitution sont violés;

quatrième branche,

en ce qui concerne les objectifs finaux spécifiques pour l'enseignement secondaire, la ratification par le Conseil flamand n'est même pas prévue,

alors que l'article 24, § 5, de la Constitution prévoit que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement sont réglés par la loi ou le décret,

en sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution est violé. »

A.1.3. Dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle, deux moyens sont invoqués.

A.1.3.1. Le premier moyen est libellé comme suit :

« *Violation* de l'article 24 de la Constitution, des articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 2 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 60 de cette même Convention,

en ce que,

première branche,

les objectifs finaux et les objectifs de développement définis dans les 23 pages de l'annexe de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994, adaptés par l'article 3 du décret attaqué, en complètent le contenu dans la mesure où la liberté d'enseignement est réduite à une 'liberté de méthode' et où, en agissant de la sorte, les pouvoirs publics fixent et élaborent les objectifs pédagogiques nonobstant la liberté de choix des parents et des établissements d'enseignement,

alors que les objectifs finaux et les objectifs de développement ainsi formulés ne peuvent être considérés comme des 'objectifs minimaux' qui doivent être atteints et/ou poursuivis à la fin de l'enseignement maternel et primaire, et doivent être considérés comme une mesure préventive, qui limite la liberté d'enseignement en tant que telle et la liberté de choix des parents et qui fixe donc plus que des normes minimales, nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou du bien-être économique du pays, à la sauvegarde de l'ordre public et à la prévention de faits répréhensibles, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui,

en sorte que les articles indiqués au moyen sont violés;

deuxième branche,

cette disposition, dont le contenu est particulièrement radical, se fonde sur une conception bien précise de l'homme et de la société à partir de laquelle sont fixés les fondements de l'enseignement, l'autorité se réservant le droit de dire ce qui doit être enseigné à l'école et en quel lieu précisément, sur la base, notamment, de 'la politique des priorités de l'autorité', de 'critères politiques', des 'priorités de la politique gouvernementale' ... et en ce que les objectifs finaux et les objectifs de développement ainsi fixés sont des critères de reconnaissance et de subventionnement de l'enseignement,

alors que la liberté d'enseignement trouve son origine et sa raison d'être dans la liberté d'opinion et d'expression, et que les mesures qui entendent donner une certaine orientation au vécu de ces libertés et priver des personnes de leurs possibilités de choix sont des mesures préventives qui ne peuvent être considérées comme des objectifs minimaux, puisqu'elles limitent la liberté de choix des écoles et des parents et fixent ainsi plus que des normes minimales, nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou du bien-être économique du pays, à la sauvegarde de l'ordre public et à la prévention de faits répréhensibles, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui,

en sorte que tous les articles indiqués au moyen sont violés;

troisième branche,

la conception selon laquelle la liberté d'enseignement pourrait être réalisée comme complément aux objectifs finaux et aux objectifs de développement porte atteinte à la possibilité de réaliser une liberté d'enseignement, en cas de contradiction entre les objectifs finaux et les objectifs de développement, d'une part, et la conception pédagogique propre, d'autre part, ce qui avait déjà été exprimé au sein de la Commission du Conseil flamand en ce qui concerne l'enseignement Steiner, dans lequel sont engagées les parties requérantes *sub* 2 à 4 [...] et ce qui avait été démontré dans ce contexte par référence à divers objectifs finaux et objectifs de développement concrets, inconciliables avec la vision pédagogique propre et la méthodologie de cette orientation d'enseignement,

alors que la communauté doit assurer le libre choix des parents et que chacun a droit à un enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, les libertés d'opinion et d'expression ainsi que le droit à une conviction philosophique devant en tout état de cause être garantis,

en sorte que tous les articles indiqués au moyen sont violés. »

En subordonnant la définition concrète des objectifs finaux et des objectifs de développement, entre autres, à la politique des priorités de l'autorité publique et du Gouvernement, la liberté d'opinion, inhérente à l'enseignement, est réduite à un droit de la majorité, ce qui est antidémocratique. Le droit au respect, entre autres, d'une conviction philosophique propre est en effet un droit individuel.

Selon le ministre de l'Enseignement, les objectifs finaux et les objectifs de développement ont été élaborés au Conseil flamand de l'enseignement (V.L.O.R.) - au sein duquel les écoles Steiner, par exemple, ne sont pas représentées - « avec l'accord des plus hautes instances des différents réseaux ». Au sein du groupe des écoles appliquant une méthode d'enseignement non traditionnelle, en revanche, le concept ou le contenu concret des objectifs finaux ne fait pas l'unanimité. En imposant, à partir d'une vision de la majorité, un modèle qui ne fait pas l'unanimité au sein des autres formes d'enseignement, non englobées par les réseaux, on court le risque d'exclure certaines visions pédagogiques et on prend ainsi des mesures préventives en imposant le modèle des réseaux aux autres formes d'enseignement.

A.1.3.2. Le second moyen est libellé comme suit :

« *En ce que,* en fixant les objectifs finaux, le Gouvernement flamand a élaboré une réglementation qui est fondamentale pour l'enseignement maternel et primaire, puisqu'elle porte sur l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de cet enseignement,

alors que l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement sont réglés par la loi ou le décret et qu'un gouvernement de communauté ne peut, de surcroît, ni combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur lui-même ni affiner des options insuffisamment détaillées,

en sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution est violé. »

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.1. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les parties requérantes doivent non seulement fournir la preuve que la norme attaquée leur est applicable, mais également que cette norme est susceptible d'influencer directement et défavorablement leur situation juridique.

A.2.2. Voici ce que les articles 2 à 4 du décret attaqué font essentiellement :

- pour l'enseignement maternel, remplacer les anciennes règles, aux termes desquelles le Gouvernement flamand définissait, sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement, les objectifs finaux, lesquels devaient être soumis dans un délai d'un mois au Conseil flamand, par une règle définissant - aux mêmes conditions - les objectifs de développement (articles 2 et 3);

- pour l'enseignement spécial, étendre au niveau des possibilités la règle antérieure selon laquelle des objectifs finaux (par type et par formation) étaient fixés pour ce type d'enseignement, en sorte que des objectifs de développement (pour des types et des formations) peuvent également être déterminés (articles 2, 3 et 4);

- pour l'enseignement secondaire, maintenir la règle d'exception en ce qui concerne les objectifs finaux spécifiques (article 3);

- pour l'enseignement supérieur de type court, soustraire cet enseignement à la règle ici visée, en vue de conserver sa qualité.

Les articles 6 et 7 du décret entrepris adaptent les compétences de l'inspection de l'enseignement et du service d'études aux modifications en matière d'objectifs de développement et d'objectifs finaux pour l'enseignement maternel et spécial. L'article 5 précise par voie de disposition interprétative, pour autant que de besoin, que les pouvoirs organisateurs peuvent notamment subordonner l'octroi de certificats d'études à l'obligation pour les élèves d'atteindre des objectifs propres, fixés par les pouvoirs organisateurs eux-mêmes, en sus des objectifs finaux.

A.2.3. Pour que les parties requérantes justifient de l'intérêt requis en droit, il faudrait considérer que la nouvelle réglementation, à la lumière de la liberté d'enseignement, est plus stricte que celle qu'elle remplace. Si la réglementation est moins contraignante de ce point de vue, les parties requérantes ne sont pas affectées directement et défavorablement dans leur situation. Or, si les « objectifs finaux » sont les objectifs minimaux devant être atteints par la majorité des élèves, les « objectifs de développement » sont les points d'orientation et de référence, notamment dans l'enseignement maternel, permettant à l'école maternelle d'apprécier dans quelle mesure elle se conforme à son obligation d'effort. Synthétiquement : les objectifs de développement sont des objectifs minimaux qui doivent être poursuivis, les objectifs finaux doivent être poursuivis et atteints. Les objectifs finaux contiennent une obligation de résultat, les objectifs de développement une obligation de moyens. En ce qui concerne l'enseignement spécial, le décret crée la possibilité de fixer tant des objectifs finaux que des objectifs de développement, selon ce qui est nécessaire, alors que la réglementation antérieure précisait que seuls des objectifs finaux étaient fixés. Pour les deux types d'enseignement, le décret attaqué contient pour les pouvoirs organisateurs et, indirectement, pour les parents et élèves, une réglementation plus souple que celle qu'il remplace.

Par ailleurs, les parties requérantes devront encore préciser *ratione personae* qu'elles ont, en tant que pouvoir organisateur, soit comme parents ou comme élèves représentés par leurs parents, un rapport avec l'enseignement maternel et/ou spécial en Communauté flamande.

Mémoire en réponse

A.3.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes (A.2.3). Dans son arrêt n° 81/93 du 1er décembre 1993, la Cour a considéré que lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'en approprie ainsi le contenu, cette circonstance, en principe, ne fait pas obstacle à ce qu'un recours puisse être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication. L'intérêt des parties requérantes à l'annulation du décret attaqué ne saurait dès lors être sérieusement contesté. La qualité des parties requérantes sous 2 à 4 en tant que membres du personnel d'un établissement d'enseignement est démontrée par les déclarations jointes au mémoire en réponse. Contrairement à ce que suggère le Gouvernement flamand, la portée du décret entrepris n'est pas limitée à l'enseignement maternel, mais comprend à tout le moins l'ensemble de l'enseignement obligatoire. La quatrième partie requérante est, en tant que directeur de l'enseignement fondamental, tant directeur du niveau enseignement maternel que du niveau enseignement primaire.

A.3.2. Le Gouvernement flamand ne répond pas au moyen des parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle (A.1.2). En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le Gouvernement flamand admet qu'il réduit la liberté d'enseignement à une liberté de méthode et va même jusqu'à prétendre que, alors que les objectifs finaux sont des objectifs touchant essentiellement au contenu, les caractéristiques propres d'un pouvoir organisateur ne peuvent pas être prises en compte, étant donné que des écarts de contenu sont incompatibles avec le concept initial des objectifs finaux. Ainsi le Gouvernement flamand dissocie-t-il en tout cas la liberté d'enseignement de la liberté d'opinion et d'expression et du droit à une conviction philosophique propre.

A.3.3. Le Gouvernement flamand ne répond pas davantage aux moyens dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle (A.1.3.1 et A.1.3.2). Concernant la procédure suivie, le ministre a fait référence, dans son exposé devant la commission, aux arrêtés de pouvoirs spéciaux, qui sont parfois également conclus par une procédure de ratification par le législateur. Le ministre oublie de mentionner à cet égard que les avis dont il s'agit examinent également le fondement des pouvoirs spéciaux. En l'espèce, ces pouvoirs spéciaux sont attribués par le décret sans limite temporelle et sans qu'il soit question de circonstances de crise. Pour ce qui est des objectifs finaux spécifiques à l'enseignement secondaire, le décret ne prévoit même pas de ratification par le Conseil flamand. L'article 24, § 5, de la Constitution est donc purement et simplement violé.

A.3.4. Le Gouvernement flamand reconnaît que les objectifs finaux et les objectifs de développement visent à préciser le contenu de l'enseignement, mais prétend que les dispositions constitutionnelles et conventionnelles citées au moyen ne sont pas violées pour autant, étant donné que la liberté de méthode pour réaliser ces objectifs touchant au contenu est respectée et que des compléments de contenu sont autorisés. Il est toutefois porté atteinte de la sorte à la liberté d'enseignement, qui ne saurait être réduite à une liberté de méthode.

La liberté d'enseignement garantie par la Constitution forme un tout avec la liberté d'opinion et d'expression ainsi qu'avec la liberté de presse. La Constitution interdit toute mesure préventive et dispose que la répression des délits commis lors de l'exercice de cette liberté peut uniquement être réglée par la loi. Bien sûr, aucune liberté n'est absolue. Des restrictions peuvent être imposées en vertu d'autres libertés, en vertu de la liberté elle-même et en vertu de droits ou libertés d'autrui. Le Constituant a toutefois déterminé les possibilités du législateur en excluant toute mesure préventive. La liberté est donc bien le point de départ et la clé en cas d'interprétation; les limitations de la liberté doivent être conçues de manière restrictive.

Dans ses arrêts du 2 avril 1992 (n^{os} 25/92 à 27/92), la Cour se rallie scrupuleusement à l'arrêt *Hibernia* du Conseil d'Etat, en ne limitant pas la liberté d'enseignement aux écoles fondées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, mais en soulignant également le droit des écoles « dont la spécificité réside dans certaines conceptions d'ordre pédagogique ou éducatif » (et pas seulement dans des méthodes). L'on pourrait déduire aussi de cette jurisprudence que l'autorité peut néanmoins apporter des restrictions, à condition que son régime de subventionnement conduise à un « enseignement de qualité ». Il ne peut cependant en résulter que l'autorité imposerait de manière préventive un projet déterminé d'« enseignement de qualité ». Il faut plutôt partir du principe que l'autorité peut uniquement intervenir pour sanctionner un enseignement qui n'est pas de qualité. Un enseignement qui ne saurait être caractérisé par l'autorité comme n'étant pas de qualité ne peut être mis en péril par une mesure des pouvoirs publics visant à sauvegarder la qualité de l'enseignement. Au cours des travaux préparatoires de l'ancien article 17 de la Constitution, il fut implicitement reconnu que d'autres formes d'enseignement conduisent à un « enseignement de qualité ».

A l'audience de la commission du Conseil flamand, K. Van Herp de la Fédération des écoles Steiner a déclaré qu'il formulait des objections contre le contenu des objectifs finaux, eu égard à une « vision essentiellement différente ». Il estimait que bon nombre d'objectifs finaux proposés étaient inacceptables pour les écoles Steiner et ne pouvaient se concilier avec les méthodes ou la vision pédagogique propres à ces écoles. La notion d'objectifs finaux et d'objectifs de développement est fondamentalement contraire à la pédagogie Steiner. Cela ressort de la note de J. Verhulst jointe à la requête et intitulée « Voorbeeld ten aanzien van de Rudolf Steinerpedagogie ». Il va de soi que cette incompatibilité de fond n'est pas résolue.

par la possibilité d'ajouter aux objectifs finaux et aux objectifs de développement des objectifs propres. En imposant un seul modèle pour le contenu, l'autorité porte atteinte à la « multiformité » que recèle la liberté d'enseignement.

A.3.5. L'on aboutit à la même conclusion lorsque l'on analyse la liberté d'enseignement à la lumière des règles conventionnelles citées. L'article 18.4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques accorde à tous les parents la liberté de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions; en l'espèce, il existe un lien manifeste avec la liberté d'opinion et d'expression. L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient une disposition touchant explicitement à l'enseignement, qui concrétise le droit à l'enseignement comme un droit au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et qui renforce le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'article exprime l'idée de démocratisation et renvoie explicitement en ses paragraphes trois et quatre à la liberté d'enseignement passive et active, le rôle de l'Etat se limitant à fixer des normes minimales. La Cour a déjà souligné dans plusieurs arrêts que la liberté d'enseignement garantie par la Constitution doit être lue en combinaison avec cette disposition conventionnelle (arrêts n^{os} 33/93 et 40/94).

S'il est vrai que les textes conventionnels précités n'ont pas d'effet direct et ne sont dès lors pas constitutifs d'un droit individuel exigible par voie de justice, l'effet direct de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas contesté (arrêt n^o 40/94). Il est frappant qu'en ce qui concerne la liberté d'enseignement, cette disposition ne mentionne nullement la liberté de méthode, mais bien la liberté de conviction ou, en d'autres termes, la liberté quant au contenu. Dans l'affaire Kjeldsen, Busk, Madsen et Pedersen, la Cour européenne des droits de l'homme (7 décembre 1976, série A, vol. 32, p. 26) a confirmé que l'article 2 du Protocole doit être envisagé comme un tout et doit être lu en combinaison avec les articles 8, 9 et 10 de la Convention. La Commission et la Cour considèrent également comme convictions protégées les convictions sur le plan éducatif et pédagogique, qui sont souvent liées à des convictions morales. Cela est confirmé par l'arrêt dans l'affaire Campbell et Cosans (25 février 1982, série A, vol. 48, p. 16), dans lequel les convictions philosophiques sont décrites comme des convictions « qui méritent respect dans une ' société démocratique ', ne sont pas incompatibles avec la dignité de la personne et, de plus, ne vont pas à l'encontre du droit fondamental de l'enfant à l'instruction ».

La Convention relative aux droits de l'enfant, à laquelle le Gouvernement flamand renvoie, ne saurait en aucun cas constituer le fondement de la vision de l'homme et de la société qui a servi de base lors de l'élaboration des objectifs finaux et des objectifs de développement. Dans l'exposé des motifs de la loi d'assentiment de la Convention précitée, à laquelle les travaux préparatoires du décret entrepris ne renvoient nullement, il est insisté sur l'obligation des Etats contractants de garantir un pluralisme, notamment par le respect de la diversité de conceptions de l'homme et de la société au sein de cette dernière. Plutôt que de préciser le contenu de façon détaillée, les pouvoirs publics doivent observer une obligation d'abstention.

Les conventions précitées ne sauraient être invoquées par l'autorité pour imposer une vision de l'homme et de la société par le biais des objectifs finaux et des objectifs de développement. Ces objectifs constituent un ensemble cohérent, fondé sur une conception déterminée de l'éducation et de l'enseignement, pour laquelle la vision matérialiste de l'homme et de la société du professeur W. Wielemans de la « Katholieke Universiteit Leuven » a incontestablement été une importante source d'inspiration. Ils représentent plus que la somme d'objectifs minimaux indépendants. Cela ressort aussi des discussions qui ont été menées au sein de la commission compétente du Conseil flamand. Le fait d'imposer une vision de l'homme constitue un endoctrinement, et là se trouve la limite que l'autorité ne peut franchir.

A.3.6. Le Gouvernement flamand observe à juste titre que le nombre d'objectifs finaux n'est pas en soi pertinent. Cela n'empêche toutefois pas que l'impact des objectifs finaux et des objectifs de développement soit considérable et radical. En effet, plusieurs sources reconnaissent que la réalisation des objectifs finaux absorbera environ 75 p.c. du temps d'enseignement. Il ressort des renseignements

complémentaires fournis à la section de législation du Conseil d'Etat que l'enseignement actuel ne répond pas aux objectifs finaux, en sorte que l'on est en droit de se demander dans quelle mesure on peut encore parler d'objectifs minimaux. Nous pouvons lire dans une note du V.L.O.R. : « Tels qu'ils se présentent actuellement, les objectifs finaux sont toutefois inutilisables pour les enseignants et les équipes pédagogiques ». Dans le rapport de la commission du Conseil flamand, il est mentionné : « C'est par euphémisme que le ministre dit que le fait de travailler avec ces objectifs finaux requiert une adaptation de l'acte didactique à l'école ... L'école, en tant qu'organisation, sera ici mise à l'épreuve ». Il est clair que l'autorité elle-même, sous le couvert des objectifs minimaux, fixe l'ensemble du contenu de l'enseignement.

Affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle

Requêtes

A.4.1. Le 28 septembre 1995, le conseil d'administration de la première partie requérante a décidé d'introduire les recours en annulation. Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes ont, en tant que parents d'un enfant mineur, la qualité requise pour ester en justice aussi bien en leur nom propre qu'en tant que représentants légaux d'un enfant mineur, en ce qui concerne les dispositions décrétales qui influencent de manière radicale et préjudiciable l'option pédagogique choisie pour leurs enfants.

La première partie requérante, qui a pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts, de défendre et préserver les intérêts des écoles Rudolf Steiner et de promouvoir la liberté de l'enseignement et de la vie culturelle au sens large, a intérêt à l'annulation des dispositions entreprises. Le décret attaqué frappe les écoles dont elle veut défendre les intérêts et touche à la liberté d'enseignement, du moins au sens où elle entend réaliser celle-ci (voy. arrêt n° 28/92).

L'intérêt des deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième et septième parties requérantes est clairement établi, lui aussi, étant donné qu'il s'agit d'une matière qui concerne directement la pédagogie pour laquelle la Constitution garantit la liberté de choix. L'arrêt n° 28/92 a reconnu l'intérêt des parents dont les enfants sont inscrits dans une école Rudolf Steiner.

A.4.2. Dans l'affaire portant le numéro 895 du rôle, les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation de l'article 24 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'énonce comme suit :

« Violation de l'article 24 de la Constitution,

Première branche,

alors que cet article prévoit la liberté d'enseignement, interdit les mesures préventives et garantit le libre choix des parents (article 24, § 1er),

le décret attaqué impose à toutes les écoles des objectifs de développement et des objectifs finaux, ce qui doit être assimilé à une mesure préventive, dès lors que ces objectifs de développement et ces objectifs finaux ne sont plus, en réalité, des objectifs minimaux mais bien des contenus détaillés et contraignants, qui limitent le libre choix des parents (liberté d'enseignement passive) ainsi que celui des établissements d'enseignement (liberté d'enseignement active),

[...]

et le décret entrepris limite la liberté d'enseignement et le libre choix des parents en ne tenant pas compte des convictions philosophiques des parents qui choisissent pour leurs enfants la pédagogie Steiner, fondée sur l'anthroposophie de Rudolf Steiner,

seconde branche,

alors que cet article énonce que tous les élèves, parents et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret et impose à cette loi ou à ce décret de prendre en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié (article 24, § 4),

le décret attaqué ne tient précisément pas compte des différences objectives, en l'occurrence les caractéristiques propres aux écoles Rudolf Steiner, dont le projet pédagogique et les conceptions éducatives impliquent une vision propre des objectifs, contenus et attitudes d'apprentissage. »

La liberté d'enseignement active et passive garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution est beaucoup plus large que le choix, à replacer dans son contexte historique, entre enseignement confessionnel et non confessionnel. Le Conseil d'Etat l'a confirmé dans son arrêt Hibernia du 31 mai 1985 et la Cour l'a répété dans son arrêt n° 28/92. Des mesures qui entendent donner une certaine orientation au vécu de la liberté ou qui privent des personnes de leur possibilité de choix sont « préventives » et, dès lors, inconstitutionnelles. La *ratio legis* de l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme est précisée dans l'arrêt Kjeldsen, Busk, Madsen et Pedersen de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est en s'acquittant d'un devoir naturel envers leurs enfants, dont il leur incombe en priorité d'assurer l'éducation et l'enseignement, que les parents peuvent exiger le respect de leurs convictions religieuses et philosophiques. Des convictions au niveau éducatif et pédagogique sont également considérées par la Commission et par la Cour comme des convictions protégées; il est en effet fréquent que ces convictions soient liées à des convictions morales. Dans l'arrêt Campbell et Cosans, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'on pouvait considérer comme convictions philosophiques : des vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance. L'article 24, § 4, de la Constitution impose de tenir compte des caractéristiques propres des pouvoirs organisateurs. En l'espèce, la caractéristique propre concerne une conception pédagogique propre du dispensateur d'enseignement, choisie par les parents en fonction de leurs convictions philosophiques. Les écoles Rudolf Steiner professent une image personnelle de l'homme et du monde ainsi que des conceptions pédagogiques et éducatives qui se fondent sur cette image. Du fait de l'imposition de vastes objectifs de développement et finaux, la majeure partie du contenu de l'enseignement et du temps d'enseignement est déterminée par l'autorité et la liberté d'enseignement est restreinte. En l'espèce, le législateur décrétoal n'a pas prévu de traitement approprié et a donc violé l'article 24, § 4, de la Constitution.

A.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 902 du rôle prennent un moyen unique de la violation de l'article 24 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il est libellé comme suit :

« Violation de l'article 24 de la Constitution,

première branche,

alors que cet article prévoit la liberté d'enseignement, interdit les mesures préventives et garantit le libre choix des parents (article 24, § 1er);

le décret attaqué impose à toutes les écoles des objectifs de développement et des objectifs finaux, ce qui doit être assimilé à une mesure préventive, dès lors que ces objectifs de développement et ces objectifs finaux ne sont plus des objectifs minimaux mais bien des contenus détaillés et contraignants, qui limitent le libre choix des parents (liberté d'enseignement passive) ainsi que celui des établissements d'enseignement (liberté d'enseignement active),

[...]

et le décret entrepris limite la liberté d'enseignement et le libre choix des parents en ne tenant pas compte des convictions philosophiques des parents, qui choisissent pour leurs enfants la pédagogie Steiner, fondée sur l'anthroposophie de Rudolf Steiner,

de sorte que l'article 24, § 1er, de la Constitution est violé;

seconde branche,

alors que cet article énonce que tous les élèves, parents et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret et impose à cette loi ou à ce décret de prendre en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié (article 24, § 4),

le décret attaqué ne tient précisément pas compte des différences objectives, en l'occurrence les caractéristiques propres aux écoles Rudolf Steiner, dont le projet pédagogique et les conceptions éducatives et philosophiques impliquent une vision propre des objectifs, contenus et attitudes d'apprentissage,

[...]

en sorte que l'article 24, § 4, de la Constitution est violé. »

La liberté d'enseignement implique, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est limité par les pouvoirs de la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celle d'un enseignement de qualité (arrêt n° 25/92). En principe, il est poursuivi un objectif licite et des objectifs minimaux sont acceptables en soi. Toutefois, les moyens employés en l'espèce ne sont ni adéquats ni proportionnés à l'objectif visé. Ce ne sont pas des objectifs minimaux qui ont été ratifiés par le décret attaqué, mais bien des contenus et des attitudes d'apprentissage détaillés, stricts et univoques. Les pouvoirs organisateurs peuvent étendre ou approfondir ces objectifs, mais il ne s'agit pas d'une obligation, de sorte que les objectifs minimaux ratifiés suffisent en soi et, en tant que tels, forment un tout. L'image de l'homme sur laquelle se fondent les objectifs finaux est contraire à l'image de l'homme prônée par les écoles Rudolf Steiner. Il s'ensuit que les conceptions pédagogiques et éducatives défendues par les auteurs des objectifs finaux ne sont pas davantage conformes à celles des écoles Rudolf Steiner. Ainsi, de nombreux objectifs finaux visent à développer un esprit critique chez les enfants âgés de 11 ou 12 ans, alors que la pédagogie Rudolf Steiner part du principe qu'il est certes possible de développer un esprit critique chez de jeunes enfants, mais que ce n'est pas souhaitable à cet âge-là. La poursuite d'objectifs d'enseignement doit être étroitement liée aux tranches d'âge des élèves. Le développement du jugement vient, dans cette vision, après l'école primaire, et ce afin de permettre le développement d'autres capacités, qui correspondent, elles, à la tranche d'âge de l'école primaire. Du reste, une série d'objectifs finaux ont été élaborés dans l'optique de l'évolution de la société. De ce fait, l'accent principal est mis sur l'application, l'utilitaire, au détriment du vécu direct, du développement de la moralité et du respect, ainsi que de la formation de la pensée et de l'action. Les écoles Rudolf Steiner considèrent ces dernières approches comme nettement plus motivantes au niveau moral. On peut affirmer, de manière générale, que les objectifs finaux se fondent sur une vision rationaliste du développement de l'enfant, dans laquelle des matières plus complexes ne sont acquises qu'après que des matières moins complexes ont été acquises. Cependant, la vision pédagogique des écoles Rudolf Steiner implique précisément que le développement de tout enfant est particulièrement discontinu. Enfin, quasiment tous les objectifs finaux qui portent sur cette attitude ne sont pas ou ne sont que partiellement compatibles avec les conceptions pédagogiques des écoles Rudolf Steiner, qui visent à laisser les enfants développer leurs propres attitudes morales et sociales suivant leur propre rythme. Les objections des écoles Rudolf Steiner ont déjà été exposées lors de l'audience de la commission du Conseil flamand (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, pp. 63-67).

Mémoire du Gouvernement flamand

A.5.1. Dans ses arrêts n^{os} 25/92, 28/92 et 85/95, la Cour a précisé la portée de la liberté d'enseignement active et passive. Partant de la liberté de choix des parents, la Cour a considéré que cette liberté est indissociablement liée au droit de créer des établissements d'enseignement et au droit au subventionnement que possèdent ces établissements, étant donné que la liberté de choix ne peut exister que si la liberté des pouvoirs organisateurs d'organiser un enseignement et le droit au subventionnement que possède en principe cet enseignement ne sont pas limités de manière illicite. Dans l'arrêt n^o 25/92, la Cour a estimé que l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction, n'empêche pas la réglementation de l'enseignement en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu. Enfin, la Cour a eu égard à une prérogative essentielle de l'autorité en la matière. L'autorité, plus précisément la communauté, organise l'enseignement qu'elle reconnaît et en fixe les structures. Le législateur fédéral ou décentralisé organise donc un aspect de la vie sociale et c'est à lui qu'il appartient en premier lieu d'apprécier quels éléments sont déterminants pour traiter certaines situations de manière égale ou de manière inégale (arrêt n^o 9/93).

A.5.2. En instaurant le concept d'objectifs finaux et en fixant le contenu de ces objectifs pour l'enseignement primaire, le législateur décentralisé a entendu fixer les objectifs minimaux qui doivent être atteints par la majorité des élèves dans les écoles visées, en sorte que, d'une part, la reconnaissance en vue du subventionnement des pouvoirs organisateurs est directement liée à cette obligation et que, d'autre part, ces mêmes pouvoirs organisateurs sont compétents pour octroyer des certificats d'études valables de plein droit, ces pouvoirs organisateurs étant en réalité chargés d'un service public fonctionnel. Pour ce faire, le législateur décentralisé visait en premier lieu le contrôle de la qualité de l'enseignement primaire, en même temps que l'instauration de la possibilité d'accroître la qualité, notamment en mettant les choses au point relativement à ce que les élèves doivent au moins apprendre à l'école. Par la même occasion, le législateur décentralisé a renforcé la liberté d'enseignement effective : (1) en établissant par voie décentralisée la liberté des pouvoirs organisateurs de fixer des horaires et des programmes d'études, avec des méthodes pédagogiques libres; (2) en soulignant que l'atteinte (pour la majorité de la population scolaire) des objectifs finaux n'était, du point de vue méthodologique, soumise à aucune restriction quant à leur ordre de succession, à la manière utilisée et au délai dans le cadre de l'enseignement fondamental; (3) en précisant explicitement que les objectifs finaux (et les objectifs de développement) ne sont que des objectifs minimaux, en sorte que les pouvoirs organisateurs peuvent, à leur gré, en fonction de leurs caractéristiques et conceptions propres, compléter lesdits objectifs en vue de réaliser les objectifs d'enseignement propres; (4) en confiant à l'inspection de l'enseignement une mission de contrôle souple, qui tient compte de la spécificité de chaque école. On peut donc dire que les pouvoirs organisateurs ont conservé une « importante marge de manoeuvre », et même que celle-ci a été étendue en vue de réaliser les objectifs pédagogiques propres et les objectifs propres axés sur l'homme en général (cf. arrêt n^o 25/92). Bref, le législateur décentralisé a assuré un équilibre justifié entre les besoins inspirés par l'intérêt général, à savoir un enseignement de qualité, et la réalisation de la liberté d'enseignement effective.

A.5.3. L'étendue d'ailleurs relative des objectifs finaux ratifiés par le décret attaqué ne saurait constituer en soi un argument pour démontrer qu'il ne s'agirait pas d'objectifs minimaux, et que les pouvoirs organisateurs ne disposeraient donc plus d'aucune marge pour poursuivre les autres objectifs du projet pédagogique propre. Non seulement le temps d'enseignement absorbé pour poursuivre les objectifs finaux variera-t-il, en effet, par branche et par niveau, mais de plus, les objectifs finaux et les objectifs de développement ont volontairement été formulés de manière corrélative, si bien que la réalisation de ces objectifs, en cas d'approche intégrée, s'opère de façon interdisciplinaire. Dans ces circonstances, il est vain de retenir par ailleurs arbitrairement des pourcentages du temps d'enseignement total pour réaliser les objectifs finaux. Les objectifs finaux et les objectifs de développement s'étendent sur une période de neuf ans et recouvrent sept branches, dont deux sont interdisciplinaires. Si l'on compare le nombre d'objectifs

finaux dans le décret attaqué avec le nombre d'objectifs finaux tels qu'ils s'appliquent dans la majeure partie de l'enseignement libre subventionné, l'on constate que la norme minimale a bel et bien été employée.

L'exposé du moyen ne révèle pas par le biais de quels objectifs finaux spécifiques une vision de l'homme et de la société inadmissible en droit serait rendue obligatoire. Le Gouvernement flamand ne nie pas que les objectifs finaux concernés sont basés sur un ensemble de normes qui lui est applicable en vertu d'une convention et qui constitue *a fortiori* l'émanation d'une vision déterminée de l'homme et de la société. Il s'agit de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée à New York le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 23 novembre 1991 et par le décret du 15 mai 1991. Il peut être renvoyé au préambule et aux articles 12.1, 13.1, 28, 29.1 et 29.2 de cette Convention. Il ne s'agit donc pas de savoir ici, comme le pensent les parties requérantes, si les objectifs finaux et les objectifs de développement visés se rallient à une vision déterminée de l'homme et de la société, ce qui est incontestablement et nécessairement le cas; par contre, il faut poser la question de savoir si certains objectifs finaux ou objectifs de développement sont contraires à la vision de l'homme et de la société prônée par la Convention précitée. Cette question n'est pas soulevée par les parties requérantes.

A.5.4. Dans la mesure où les parties requérantes réclament, pour ce qui concerne les objectifs finaux, un traitement différencié fondé sur les caractéristiques propres de leur projet pédagogique et éducatif, elles ne tiennent pas compte de la possibilité, offerte par le législateur décréteur à tout pouvoir organisateur, de formuler et de réaliser des objectifs propres, sans limitation de forme ou de contenu, qui viennent s'ajouter aux objectifs finaux et aux objectifs de développement d'application générale. Pour le reste, elles oublient que cela est également effectivement possible au point de vue du temps, de l'horaire et de l'ordre de succession, vu le contenu des objectifs finaux et des objectifs de développement, dans le cadre du projet pédagogique propre à chaque pouvoir organisateur. Une réglementation différenciée ne s'impose pas, dès lors que la réglementation existante offre elle-même la possibilité de faire intervenir les caractéristiques propres. Les parties requérantes perdent également de vue qu'un régime dérogatoire est impossible dans le contexte précité, puisque les objectifs finaux et les objectifs de développement sont en effet des objectifs minimaux concrets essentiels en matière de connaissances, de perception et d'attitude, c'est-à-dire des objectifs matériels devant être atteints par la majorité de la population scolaire. La critique est essentiellement dirigée contre le concept initial des objectifs finaux et des objectifs de développement. En réalité, le moyen n'est pas dirigé contre le décret entrepris, mais bien contre celui du 17 juillet 1991. Le moyen est dès lors irrecevable.

Mémoire en réponse

A.6.1. Le Gouvernement flamand inverse les choses. En imposant à certaines formes d'enseignement une obligation de moyens, contrairement à une obligation de résultat, le législateur décréteur donne nécessairement à la notion d'objectifs finaux une autre signification que celle qu'elle avait dans le décret du 17 juillet 1991. Dans ce décret, où il était question d'« objectifs finaux à atteindre », cette notion avait une signification moins spécifique, étant donné qu'elle n'était alors pas opposée aux « objectifs de développement qui doivent être poursuivis ». Les parties requérantes estiment que le législateur décréteur aurait dû tenir compte des caractéristiques propres de l'enseignement Steiner pour prévoir un traitement adapté, comme il a été exposé dans les requêtes. Bien que les écoles Steiner aient fait connaître leur point de vue lors de l'audience du Conseil flamand, le législateur décréteur n'a pas pris en compte cette minorité, apparemment parce que le ministre compétent s'opposait à une réglementation appropriée.

A.6.2. Le décret attaqué est beaucoup plus radical que le décret sur lequel la Cour a statué dans les arrêts n^{os} 25/92 et 28/92, étant donné que le décret entrepris ne concerne pas la structure, mais bien le contenu des cours et qu'il ne prévoit aucune possibilité de dérogation individuelle, contrairement au décret dont il s'agit dans les arrêts précités. Suivant les travaux préparatoires, semblables dérogations ont au contraire été catégoriquement refusées.

En ne reconnaissant plus que la liberté de méthode et non la liberté de contenu, l'autorité méconnaît la « multiformité » de l'enseignement, consacrée par l'article 24 de la Constitution. Le Gouvernement flamand admet implicitement que les conceptions propres touchant au contenu de l'enseignement sont bannies par le décret entrepris. En fait, la prétendue marge pour une concrétisation propre est particulièrement étroite, voire inexistante. Depuis la ratification des objectifs finaux et des objectifs de développement, le ministre a de surcroît proposé au V.L.O.R. des critères d'approbation pour les programmes d'enseignement des pouvoirs organisateurs. Les objectifs finaux et les objectifs de développement propres ajoutés par les dispensateurs d'enseignement seraient contrôlés au regard de ces critères. L'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle les objectifs finaux et

les objectifs de développement litigieux ne sont pas si vastes et n'ont pas autant d'impact que ne l'affirment les parties requérantes ignore la réalité. Cela ressort non seulement de l'avis du V.L.O.R., mais également de leur ampleur et de leur quantité, du fait qu'il n'existe aucune obligation pour les pouvoirs organisateurs de les compléter et du fait que le directeur du service d'études évalue le temps absorbé à 50 jusqu'à 80 ou 90 p.c. du temps d'enseignement disponible.

Contrairement à la vision utilitaire de l'homme qui a servi de fondement, selon les parties requérantes, à l'élaboration des objectifs finaux et des objectifs de développement, les écoles Steiner prônent l'image personnaliste de l'homme de Rudolf Steiner, où c'est l'enfant et non la matière qui occupe une position centrale. Dans cette vision, la tâche de l'école doit être bien plus que la préparation à une étude ou à une profession futures : l'enfant apprend à trouver son propre chemin grâce à l'enseignement reçu pour reconnaître et réaliser sa tâche dans la société. Aussi cette vision de l'éducation conduit-elle à la réalisation de soi-même, en partant de processus internes.

La Convention relative aux droits de l'enfant, invoquée par le Gouvernement flamand à titre de justification, laquelle Convention présente incontestablement un caractère pluraliste, n'est fondée sur aucune vision précise de l'homme et de la société. Les diverses conceptions qui en constituent le fondement représentent des visions divergentes de l'homme et de la société. La référence à cette Convention ne donne aucune réponse au grief fondamental des parties requérantes.

La vision anthroposophique de l'homme prône le concept du rythme septennal (7-14-21). Pour ce qui est de la pédagogie, ce concept implique que ce n'est que dans l'adolescence (*grosso modo* à partir de 14 à 21 ans) que le jugement indépendant peut directement être interpellé, nourri et développé. Les objectifs finaux partent implicitement et explicitement du principe que l'élève a déjà développé dans l'enseignement fondamental un esprit critique et une opinion propres. Sur d'autres points encore, il existe des différences marquées entre les objectifs finaux axés sur les résultats et la pédagogie Steiner axée sur le développement. Il y a dès lors lieu de conclure à la nécessité de la coexistence d'ensembles cohérents équivalents d'objectifs finaux et d'objectifs de développement. L'article 24, § 1er, de la Constitution implique le respect des conceptions de minorités en matière d'enseignement.

Les parties requérantes ne voient pas d'objection à l'instauration d'objectifs finaux en soi, à condition qu'il ne s'agisse vraiment que d'objectifs minimaux. Il ne pouvait pas se déduire du concept « initial » qu'il ne serait pas tenu compte, lors de la concrétisation ultérieure, de conceptions pédagogiques divergentes. Il peut également être fait référence aux Pays-Bas, où il est possible de remplacer les « objectifs centraux » (*kerndoelen*), le pendant des objectifs finaux, par d'autres objectifs primordiaux qui soient équivalents.

Mémoire complémentaire des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle

A.7.1. Les questions posées par la Cour dans son ordonnance du 25 avril 1996 se greffent sur l'exemple cité par les parties requérantes et visent à procurer un plus grand espace de liberté aux écoles qui enseignent selon la pédagogie Rudolf Steiner.

A.7.2. On peut raisonnablement admettre que si les objectifs de développement et les objectifs finaux ne doivent pas être poursuivis ou atteints par la majorité des élèves à la fin de l'enseignement maternel ou fondamental mais bien au terme de l'enseignement obligatoire, ils devront, d'une part, être réduits et, d'autre part, être reformulés. En effet, il semble assez évident que l'on puisse difficilement proposer pour la fin de l'enseignement obligatoire un objectif final tel que l'objectif final 3.1 concernant la littérature enfantine. Il

s'ensuit que ces objectifs de développement et ces objectifs finaux pour la fin de la scolarité obligatoire devront à nouveau être examinés dans le but de voir s'ils peuvent être considérés comme des normes minimales et qu'il faudra en tout cas vérifier s'ils ne sont pas incompatibles avec les formes existantes d'enseignement telles que la pédagogie Steiner.

Indépendamment de la nécessaire reformulation, les parties requérantes considèrent que le fait de postposer l'obligation de poursuivre ou d'atteindre les objectifs de développement et objectifs finaux jusqu'au terme de la scolarité obligatoire donne à la pédagogie Rudolf Steiner un indispensable espace de liberté pour dispenser un enseignement conforme aux conceptions liées à cette pédagogie. Du fait de ce report, on renonce au modèle de la psychologie de développement accéléré, ce qui implique que le schéma de développement de l'enfant actuellement utilisé dans les objectifs finaux est abandonné au moins partiellement. L'obligation d'effort et de résultat qui recèle la notion d'objectifs finaux restera dès lors problématique, si la plus grande attention n'est pas réservée au concept de liberté, qui est inhérent à une société démocratique, de sorte que la protection de normes minimales est essentielle pour les parties requérantes.

La liberté d'enseignement implique le droit pour des courants minoritaires de déterminer eux-mêmes leur concept d'enseignement. Une réglementation trop stricte au départ d'une conception bien déterminée de l'homme est en porte-à-faux avec de nouveaux schémas de pensée concernant l'enseignement dispensé à des classes comportant des immigrés, dans lequel on tente d'aboutir à une collaboration en tenant précisément compte de la conception de l'homme et du monde des jeunes immigrés pour aboutir ainsi à un nouveau schéma d'enseignement moins hégémonique. Une limitation de la liberté ne peut être évitée que si tous les objectifs de développement et objectifs finaux que l'autorité impose sont l'expression des droits des futurs adultes et non celle d'une conception pédagogique ou d'une conception de l'homme déterminées.

A.7.3. La réponse à la seconde question est contenue dans la réponse à la première question.

Mémoire complémentaire des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle

A.8.1. La réponse à la première question posée par la Cour doit être nuancée.

Si les objectifs de développement de l'enseignement maternel ne doivent être réalisés que pour la fin de l'obligation scolaire, la plupart de ceux qui sont proposés perdent leur pertinence parce qu'ils vont de soi (par exemple les objectifs de développement 1.2 à 1.5 Néerlandais). Si la date de leur réalisation est maintenue pour la fin de l'enseignement maternel, un certain nombre d'entre eux sont incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner (par exemple les objectifs de développement 3.1 à 3.3 Ouverture sur le monde).

Les objectifs finaux de l'enseignement fondamental peuvent être répartis en catégories : des « objectifs finaux purs », qui sont des objectifs en rapport avec les connaissances, les perceptions et les aptitudes, des « attitudes » et des « comportements ».

S'agissant des « objectifs finaux purs », il peut être répondu positivement à la question de la Cour. Si ces objectifs finaux doivent seulement être atteints à la fin de l'obligation scolaire, ils ne sont plus incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner. Certains objectifs finaux sont considérés, dans la pédagogie Rudolf Steiner, comme devant être atteints à la fin de l'enseignement fondamental (par exemple, les objectifs finaux 1.1 à 1.3 et 1.8 Ouverture sur le monde; les objectifs finaux 1.2 à 1.6 et 1.8 Formation musicale). D'autres sont considérés comme ne devant être atteints qu'à la fin du premier degré de l'enseignement secondaire (par exemple les objectifs finaux 1.4 à 1.7 Ouverture sur le monde; l'objectif final 1.7 Formation musicale). D'autres encore sont considérés comme ne devant être atteints qu'à la fin du deuxième ou du troisième degré de l'enseignement secondaire (par exemple les objectifs finaux 1.27 et 1.28 Ouverture sur le monde). Entre-temps, d'autres aptitudes et connaissances seront développées dans une école Rudolf Steiner qui n'apparaissent nulle part dans les objectifs finaux et objectifs de développement proposés et qui appartiennent à l'essence de la pédagogie et ne sauraient dès lors être vues comme un complément aux objectifs finaux. Il convient de préciser que l'incompatibilité demeure cependant en ce qui concerne les nombreux présupposés de ces objectifs finaux tels qu'ils sont expliqués au début de chaque chapitre.

Par contre, tous les objectifs finaux relatifs à des attitudes (attitudes explicites, comportements, nombreux objectifs finaux interdisciplinaires) semblent incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner. La pédagogie Rudolf Steiner tend à amener les élèves, au terme de l'enseignement obligatoire, à une liberté telle qu'ils puissent

faire eux-mêmes un choix entre les différentes conceptions de l'homme qui les entourent. Ce faisant, la nécessité de liberté gît au coeur de la pédagogie elle-même. Les élèves sont éduqués suivant une conception de l'homme qui tient pleinement compte de cette liberté et une diversification des résultats dans une classe à la fin de la scolarité obligatoire est par conséquent parfaitement possible et, de surcroît, réelle. Etant donné que les objectifs finaux qui postulent une attitude sont basés sur une autre conception (idéale) de l'homme, ces objectifs ne seront jamais compatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner.

A.8.2. La réponse à la seconde question de la Cour est contenue dans la réponse à la première question. Tous les objectifs finaux postulant, soit implicitement, soit explicitement, des comportements demeurent incompatibles avec la pédagogie Rudolf Steiner, non parce que ces comportements seraient sans valeur ou sans importance - bien au contraire - mais parce que, exprimés en tant qu'objectifs finaux à atteindre, ils ne sont pas compatibles avec la conception de l'homme sur laquelle est basée la pédagogie Rudolf Steiner. Celle-ci, dans la situation pédagogique, privilégie toujours le processus et non le résultat. Ainsi la matière est-elle un moyen et non un objectif en soi : c'est la transformation qui est visée et non l'information. Le processus de développement interne de l'élève est central et veut conduire à un jugement autonome. L'incompatibilité persistante de certains objectifs de développement et objectifs finaux résulte notamment du « détaillisme » dont témoignent les objectifs finaux et objectifs de développement proposés.

- B -

Quant aux dispositions litigieuses

Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique

B.1.1. Les articles 2 à 5 du décret attaqué modifient les articles 6, 6bis et 6ter de la loi du 29 mai 1959.

Ces dispositions sont à nouveau modifiées respectivement à partir du 1er septembre 1997 et du 1er octobre 1996 par le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996, publié au *Moniteur belge* du 26 septembre 1996.

La Cour ne statue pas sur ces modifications, mais seulement sur les dispositions telles qu'elles résultent du décret attaqué.

B.1.2. L'article 6 de la loi du 29 mai 1959, tel qu'il a été remplacé par l'article 29 du décret de la Communauté flamande du 1er décembre 1993 relatif à l'inspection et à l'encadrement des cours philosophiques, disposait :

« Compte tenu de l'horaire minimum prévu par la voie ou en vertu du décret et, sauf pour l'enseignement d'une religion reconnue, de la morale inspirée par cette religion ou de la morale non confessionnelle, compte tenu des objectifs finaux, chaque pouvoir organisateur jouit pour ses établissements d'enseignement de la liberté d'aménager ses horaires, d'élaborer ses programmes et de choisir ses méthodes pédagogiques.

Afin de garantir le niveau des études, le Gouvernement flamand doit toutefois approuver les programmes des cours dont les objectifs finaux doivent être respectés. »

Depuis sa modification par l'article 2 du décret litigieux, cette disposition est libellée comme suit :

« Compte tenu de l'horaire minimum prévu par la voie ou en vertu du décret et, sauf pour l'enseignement d'une religion reconnue, de la morale inspirée par cette religion ou de la morale non confessionnelle, compte tenu des objectifs de développement et des objectifs finaux, chaque pouvoir organisateur jouit pour ses établissements d'enseignement de la liberté d'aménager ses horaires, d'élaborer ses programmes et de choisir ses méthodes pédagogiques.

Afin de garantir le niveau des études, le Gouvernement flamand doit toutefois approuver les programmes des activités d'enseignement et des branches dont les objectifs de développement et les objectifs finaux doivent être respectés. »

B.1.3. L'article *6bis* de la loi du 29 mai 1959, inséré par l'article 3, § 2, du décret de la Communauté flamande du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique, disposait :

« § 1er. Le Gouvernement flamand définit les termes, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement : on entend par termes, les objectifs minimaux à atteindre à la fin de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur de type court, qui devront être soumis au Conseil flamand dans un délai de 1 mois. Le Conseil flamand sanctionne ces termes, sauf les termes spécifiques de l'enseignement secondaire et supérieur de type court.

§ 2. Dans l'enseignement secondaire, les termes sont fixés par forme d'enseignement, par degré et par cycle; complémentirement, ces termes peuvent être précisés compte tenu de la partie fondamentale de l'option, définie à l'article 48 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement - II. Dans l'enseignement spécial, les termes sont fixés par type et par formation. Dans l'enseignement supérieur de type court, les termes sont fixés par catégorie, comme le définit la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur; complémentirement, ces termes peuvent être spécifiés par section. »

Depuis sa modification par les articles 3 et 4 du décret contesté, cette disposition s'énonce comme suit :

« § 1er. Le Gouvernement flamand définit les objectifs de développement, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs de développement, les objectifs minimaux à poursuivre dans l'enseignement maternel. Le Gouvernement flamand définit les objectifs finaux, sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement; on entend par objectifs finaux, les objectifs minimaux à poursuivre et à atteindre à la fin de l'enseignement primaire et secondaire. Dans l'enseignement spécial, le Gouvernement flamand peut définir aussi bien des objectifs de développement que des objectifs finaux. Le Gouvernement flamand doit soumettre les objectifs de développement et les objectifs finaux au Conseil flamand dans un délai d'un mois. Le Conseil flamand sanctionne ces objectifs de développement et objectifs finaux, à l'exception des objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire.

§ 2. Dans l'enseignement secondaire, les termes sont fixés par forme d'enseignement, par degré et par cycle; complémentirement, ces termes peuvent être précisés compte tenu de la partie fondamentale de l'option, définie à l'article 48 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement - II. Dans l'enseignement spécial, des objectifs de développement ou des objectifs finaux sont fixés pour des types et des formes d'enseignement. Dans l'enseignement supérieur de type court, les termes sont fixés par catégorie, comme le définit la loi du 7 juillet 1970 relative à la structure générale de l'enseignement supérieur; complémentirement, ces termes peuvent être spécifiés par section. »

B.1.4. L'article 6ter de la loi du 29 mai 1959, inséré par l'article 3, § 3, du décret de la Communauté flamande du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique, disposait :

« Les pouvoirs organisateurs, le cas échéant sur la proposition et après une décision des conseils de classe ou des organes assimilés, sont habilités à conférer des titres valables en droit pour autant que leurs établissements d'enseignement répondent aux

conditions mentionnées aux articles 6 et *6bis*, sans préjudice des dispositions de l'article 24, § 2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° et 10°. Sur la proposition d'un collège d'inspecteurs, le Gouvernement flamand peut supprimer progressivement l'agrément d'un établissement d'enseignement ou d'une subdivision d'établissement ne répondant plus à ces conditions. Ledit collège est composé pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement communautaire ou de l'enseignement officiel subventionné d'une part, et pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement libre subventionné, d'autre part.

Le Gouvernement flamand détermine les règles complémentaires de fonctionnement et d'organisation de ce collège d'inspecteurs, dont il désigne les membres.

Outre les établissements d'enseignement agréés, le Gouvernement flamand crée les jurys d'examens de la Communauté flamande habilités à conférer des titres valables en droit; il en détermine l'organisation et le programme et fixe le droit d'inscription aux examens; ces jurys sont composés de telle manière que les membres appartenant à l'enseignement officiel et les membres appartenant à l'enseignement libre y sont représentés en nombre égal. »

Depuis sa modification par l'article 5 du décret litigieux, cette disposition est libellée comme suit :

« Les pouvoirs organisateurs, le cas échéant sur la proposition et après une décision des conseils de classe ou des organes assimilés, sont habilités à conférer aux élèves ayant atteint les objectifs finaux imposés par le Gouvernement flamand tout comme les propres objectifs spécifiques des titres valables en droit pour autant que leurs établissements d'enseignement répondent aux conditions mentionnées aux articles 6 et *6bis*, sans préjudice des dispositions de l'article 24, § 2, 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° et 10°. Sur la proposition d'un collège d'inspecteurs, le Gouvernement flamand peut supprimer progressivement l'agrément d'un établissement d'enseignement ou d'une subdivision d'établissement ne répondant plus à ces conditions. Ledit collège est composé pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement communautaire ou de l'enseignement officiel subventionné d'une part, et pour moitié de membres de l'inspection de l'enseignement libre subventionné, d'autre part.

Le Gouvernement flamand détermine les règles complémentaires de fonctionnement et d'organisation de ce collège d'inspecteurs, dont il désigne les membres.

Outre les établissements d'enseignement agréés, le Gouvernement flamand crée les jurys d'examens de la Communauté flamande habilités à conférer des titres valables en droit; il en détermine l'organisation et le programme et fixe le droit d'inscription aux examens; ces jurys sont composés de telle manière que les membres appartenant à l'enseignement officiel et les membres appartenant à l'enseignement libre y sont représentés en nombre égal. »

B.1.5. L'article 5, § 1er, 2°, du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique disposait :

« L'inspection de l'enseignement est compétente, en ce qui concerne l'enseignement maternel,

primaire, secondaire et supérieur de type court, pour :

[...]

2° vérifier si les termes ont été atteints, contrôler l'application de la législation linguistique, l'hygiène et la salubrité des locaux, le matériel didactique et l'équipement scolaire;

[...]. »

Depuis sa modification par l'article 6 du décret attaqué, cette disposition s'énonce comme suit :

« L'inspection de l'enseignement est compétente, en ce qui concerne l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur de type court, pour :

[...]

2° vérifier si l'établissement d'enseignement a fait l'effort nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement et pour poursuivre et atteindre les objectifs finaux; contrôler l'application de la législation linguistique, l'hygiène et la salubrité des locaux, le matériel didactique et l'équipement scolaire;

[...]. »

La disposition est à nouveau modifiée, à partir du 1er septembre 1997, par le décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996. Ainsi qu'il a été dit en B.1.1, la Cour ne se prononce pas sur cette modification, mais seulement sur la disposition telle qu'elle résulte du décret attaqué.

B.1.6. L'article 9, § 1er, du même décret disposait :

« Il est créé un service d'études auprès de l'inspection.

Le service d'études est chargé des missions suivantes :

- formuler des propositions quant aux termes visés à l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement;
- mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation de la façon dont les écoles se rapprochent des termes;

[...]. »

Depuis sa modification par l'article 7 du décret litigieux, cette disposition s'énonce comme suit :

« Il est créé un service d'études auprès de l'inspection.

Le service d'études est chargé des missions suivantes :

- formuler des propositions quant aux objectifs de développement et aux objectifs finaux visés à l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement;
- mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation de la façon dont les écoles se rapprochent des objectifs de développement et atteignent les objectifs finaux;

[...]. »

Le décret du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire »

B.1.7. L'annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire (*Moniteur belge* du 1er septembre 1994, *erratum Moniteur belge* du 27 septembre 1994) définit les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire visés dans le nouvel article 6bis de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

B.1.8. Le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire » confirme l'arrêté précité, étant entendu que l'article 2 de l'arrêté, dans lequel il était dit que les objectifs de développement et les objectifs finaux devaient être respectés à partir de l'année scolaire 1996-1997,

est modifié en ce sens qu'ils devront être respectés à partir de l'année scolaire 1997-1998.

L'article 3 du décret remplace les objectifs finaux suivants dans l'annexe de l'arrêté précité du Gouvernement flamand : 1.32 (éducation physique), 4.19 et 4.21 (phénomènes politiques et juridiques) et 6.3, 6.6 et 6.7 (ouverture sur le monde : espace).

Quant à la recevabilité des recours

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité des recours. Les dispositions litigieuses n'affecteraient ni directement ni défavorablement la situation des parties requérantes; les dispositions attaquées seraient moins contraignantes que celles qu'elles remplacent et les parties requérantes ne démontreraient pas qu'elles sont concernées par l'enseignement maternel ou spécial dans la Communauté flamande (A.2.1 à A.2.3).

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la

norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.2.3. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Vrije Ruimte, première partie requérante dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle, a pour objet de réaliser une réelle liberté de l'enseignement. A cette fin, elle organise notamment des réunions et des débats, et elle engage des procédures judiciaires. Aux termes de l'article 3, *in fine*, de ses statuts, l'association peut entreprendre toutes actions qui touchent directement ou indirectement à la réalisation de son objet social. Le conseil d'administration a décidé le 2 octobre 1995 d'introduire les recours.

J. Verhulst et G. Dekegel, qui agissent en justice en leur nom personnel et en qualité de parents de leurs enfants mineurs, sont des parents d'enfants fréquentant l'école fondamentale libre subventionnée Rudolf Steiner à Anvers. J. Verhulst, L. Fagot et H. Annoot sont, respectivement en tant que professeur, enseignante ou directeur dans l'enseignement fondamental, liés à la « Hiberniaschool » ou à l'école fondamentale libre subventionnée Rudolf Steiner à Anvers.

B.2.4. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, première partie requérante dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle, a pour objet la défense et la sauvegarde des intérêts des écoles Rudolf Steiner et la promotion de la liberté de l'enseignement et de la vie culturelle au sens large. L'association compte parmi ses membres dix écoles, réparties en Flandre, qui se réclament de la pédagogie Rudolf Steiner. Le conseil d'administration a décidé le 28 septembre 1995 d'introduire les recours.

A. Horemans, A.-M. Bosmans, E. Biesemans, R. Everaert, P. De Beukelaer et A. Goudriaan, qui agissent en justice en leur nom personnel et en leur qualité de parents d'enfants mineurs, sont des parents d'enfants fréquentant des écoles qui sont membres de la première partie requérante et qui se réclament de la pédagogie Rudolf Steiner.

B.2.5. Le premier décret cité du 22 février 1995 (B.1.1 à B.1.6) prescrit aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement le respect des objectifs de développement et objectifs finaux, et habilite le Gouvernement flamand à fixer ces objectifs de développement et objectifs finaux sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement. Il prévoit, sous la réserve d'une seule exception,

une confirmation par le Conseil flamand et dispose qu'il doit être tenu compte des objectifs de développement et des objectifs finaux pour l'octroi des titres valables en droit.

Le décret dispose par ailleurs que le service « Dienst voor Onderwijsontwikkeling » est chargé de formuler des propositions relatives aux objectifs finaux et aux objectifs de développement et de mettre au point des instruments permettant d'analyser et d'évaluer la façon dont les écoles s'approchent de ceux-ci ou les réalisent.

L'inspection de l'enseignement est notamment compétente pour vérifier si les établissements d'enseignement ont fait les efforts nécessaires, selon le cas, pour poursuivre ou atteindre ces objectifs. Le second décret cité du 22 février 1995 (B.1.6 et B.1.7) confirme, moyennant quelques modifications, les objectifs de développement et objectifs finaux définis par le Gouvernement flamand pour l'enseignement maternel et primaire ordinaire.

B.2.6. Les dispositions litigieuses, qui touchent à la liberté d'enseignement, sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les parties requérantes dans leur situation.

Contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, même si les dispositions litigieuses constituaient un assouplissement par rapport aux dispositions antérieures, cela ne fait pas disparaître l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions entreprises. En effet, les parties requérantes craignent de ne pouvoir maintenir sans restriction la pédagogie qu'elles ont choisie pour leurs enfants ou celle qu'elles pratiquent et défendent.

B.2.7. Le Gouvernement flamand observe encore que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elles sont concernées par l'enseignement maternel ou l'enseignement spécial.

Il ressort du mémoire en réponse des parties requérantes dans les affaires portant les numéros 893 et 894 du rôle que H. Annoot, en tant que directeur dans l'enseignement fondamental, est compétent tant pour l'enseignement maternel que pour l'enseignement primaire. Il justifie de l'intérêt requis en tant que les dispositions litigieuses concernent l'enseignement maternel.

S'agissant de l'enseignement spécial, tant l'objet social de l'a.s.b.l. Vrije Ruimte que celui de l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen concernent la promotion de la liberté de l'enseignement

dans tous ses aspects; cet objet peut également être affecté par les dispositions litigieuses en ce qu'elles visent l'enseignement spécial.

B.2.8. Les recours sont dès lors recevables.

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution en soi ou lu conjointement avec d'autres dispositions de la Constitution

B.3.1. Dans la première branche du moyen unique invoqué dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle (A.1.2), les parties requérantes soutiennent que le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique définit seulement les objectifs de développement et les objectifs finaux comme des objectifs minimaux, de sorte que le Gouvernement flamand est obligé de combler l'imprécision des principes fixés par le législateur décrétoal lui-même ou d'affiner des options insuffisamment détaillées, alors que tout ce qui est essentiel pour l'enseignement doit être réglé par décret. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes affirment qu'une telle manière de procéder équivaut à attribuer des pouvoirs spéciaux, alors que des pouvoirs spéciaux ne sont admissibles que dans des circonstances de crise non présentes en l'espèce, si bien que les articles 24, § 5, 38 et 127 de la Constitution seraient violés. Dans la quatrième branche du moyen, les parties requérantes reprochent au législateur décrétoal de ne pas avoir prévu une confirmation des objectifs finaux spécifiques pour l'enseignement secondaire, de sorte que l'article 24, § 5, de la Constitution serait violé sur ce point également.

Le deuxième moyen dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle (A.1.3.2) invoque également la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.3.2. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose que l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.

B.3.3. Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des délégations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, exige que les délégations données par le législateur décrétoal ne portent que sur la mise en oeuvre des principes qu'il a lui-même adoptés. A travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

B.3.4. Le législateur décrétoal a estimé que le monde enseignant devait être associé étroitement à la préparation et au suivi des objectifs de développement et des objectifs finaux. C'est pour cette raison qu'il a chargé le service « Dienst voor Onderwijsontwikkeling » de formuler des propositions en la matière et de mettre au

point des instruments d'analyse et d'évaluation (article 9, § 1er, du décret du 17 juillet 1991), les objectifs de développement et les objectifs finaux étant définis par le Gouvernement flamand sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement (article 6bis de la loi du 29 mai 1959). Afin de satisfaire au prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur décrétoal a décidé que les objectifs de développement et objectifs finaux définis par le Gouvernement flamand devaient être soumis dans le mois à la confirmation du Conseil flamand. Le législateur décrétoal avait par conséquent la possibilité de les modifier ou d'en fixer l'entrée en vigueur, faculté dont il a du reste usé dans le décret du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire ». Cette manière de procéder ne peut être considérée comme contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.3.5.1. Les parties requérantes observent qu'aux termes de l'article 6bis, § 1er, modifié, de la loi du 29 mai 1959, les « objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire » ne doivent pas être soumis à la confirmation du Conseil flamand.

B.3.5.2. A ce sujet, les travaux préparatoires font apparaître que sont visés les objectifs finaux complémentaires pour certaines orientations d'études dans l'enseignement secondaire. Selon ces mêmes travaux préparatoires, il a été renoncé à la confirmation de ces objectifs finaux en vue de « pouvoir réagir plus rapidement aux tendances de la société et de l'économie » (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 8).

B.3.5.3. Il est exact - si l'enseignement dans le domaine professionnel concerné entend conserver pleinement son utilité sociale - que les branches directement axées sur une profession doivent suivre l'évolution de cette dernière.

Toutefois, si l'on considère que, pour ces branches, des objectifs finaux peuvent et doivent être imposés aux établissements d'enseignement qui auront à les atteindre, même en ce qui concerne les spécifications complémentaires de l'orientation d'études,

l'évolution dans les professions concernées ne saurait être invoquée pour justifier le fait d'exonérer ces objectifs finaux de l'obligation de confirmation. Le législateur décrétoal a confié au Gouvernement le soin de régler un aspect essentiel de l'organisation, de la reconnaissance ou du subventionnement de l'enseignement. Il a ainsi violé l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.3.5.4. Le moyen, en sa quatrième branche, est fondé.

Quant aux moyens pris de la violation de l'article 24, §§ 1er, 3 et 4, de la Constitution en soi ou lu conjointement avec d'autres dispositions

B.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 893 du rôle soutiennent, dans la seconde branche du moyen unique (A.1.2) dirigé contre le premier décret cité du 22 février 1995 (B.1.1 à B.1.6), que les objectifs de développement et les objectifs finaux étant formulés en des termes très généraux dans ce décret, l'autorité flamande peut déterminer le contenu de l'enseignement et ramener la liberté d'enseignement à une liberté quant à la méthode, de sorte qu'il serait porté atteinte aux droits des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions pédagogiques ou éducatives déterminées et à la liberté de choix des parents, alors que la communauté doit garantir ce libre choix et que chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, parmi lesquels figurent la liberté d'opinion et d'expression et le droit à une conviction philosophique. Le législateur décrétoal aurait ainsi violé l'article 24 de la Constitution, les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 60 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la première branche du premier moyen dans l'affaire portant le numéro 894 du rôle (A.1.3.1), dirigé contre le deuxième décret du 22 février 1995 (B.1.7 et B.1.8), les parties requérantes considèrent que les dispositions citées sont violées en ce que les objectifs finaux et les objectifs de développement, confirmés moyennant quelques modifications par le décret précité, donnent un contenu concret aux objectifs de développement et aux objectifs finaux, réduisant la liberté d'enseignement à une liberté de méthode, alors que ces objectifs de développement et objectifs finaux doivent être considérés comme une mesure préventive qui limite la liberté d'enseignement comme telle et la liberté de choix des parents et fixe ainsi plus que les normes minimales nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde des intérêts énumérés dans les conventions citées au moyen.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes ajoutent que les objectifs de développement et objectifs finaux, qui constituent des critères pour la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement, ont un impact considérable et sont fondés sur une vision déterminée de l'homme et de la société. L'autorité énonce dans le détail ce qui doit être appris à l'école, en se fondant notamment sur des priorités de politique et des critères politiques, alors que la liberté d'enseignement trouve son origine et sa raison d'être dans la liberté d'opinion et d'expression. Des mesures qui tendent à orienter concrètement l'exercice de ces libertés et qui pourraient priver des personnes de leur liberté de choix constituent, selon les parties requérantes, des mesures préventives et ne peuvent être considérées comme des objectifs minimaux, étant donné qu'elles limitent la liberté de choix des écoles et des parents et fixent ainsi plus que les normes minimales nécessaires, dans une société démocratique, à la sauvegarde des intérêts énumérés dans les conventions citées au moyen.

Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes ajoutent encore que, même s'il est possible de préciser les objectifs finaux et les objectifs de développement, la liberté de l'enseignement est méconnue en ce que divers objectifs finaux et objectifs de développement ne sont pas compatibles avec la vision et la méthode pédagogique propres à l'enseignement Steiner.

Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 895 et 902 du rôle formulent contre les premier (A.4.2) et second (A.4.3) décrets du 22 février 1995 un moyen pris de la violation de l'article 24, §§ 1er et 4, de la Constitution, lu conjointement avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les décrets violeraient

l'article 24, § 1er, de la Constitution en imposant à toutes les écoles des objectifs de développement et des objectifs finaux qui, en réalité, ne sont pas des objectifs minimaux mais constituent des contenus d'enseignement détaillés et contraignants, ce qui équivaut à une mesure préventive, de sorte que la liberté de choix des parents et des établissements d'enseignement serait limitée du fait qu'il n'est pas tenu compte de la conviction philosophique des parents qui choisissent pour leurs enfants la pédagogie Steiner, fondée sur l'anthroposophie de Rudolf Steiner. Les décrets violeraient l'article 24, § 4, de la Constitution, en ce qu'il n'est pas tenu compte de différences objectives, à savoir la caractéristique propre des écoles Rudolf Steiner, dont le projet pédagogique et la conception éducative impliquent une vision spécifique des objectifs, des contenus d'enseignement et des attitudes d'apprentissage.

B.4.2. L'article 24, § 1er, de la Constitution dispose :

« L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

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

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

La liberté d'enseignement ainsi garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution assure le droit d'organiser - et donc de choisir - des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée. Elle implique également que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif.

B.4.3. La liberté d'enseignement définie ci-dessus suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de normes de population scolaire, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décréte impose des conditions de financement et de subventionnement qui restreignent l'exercice de cette liberté, pour autant qu'il n'y soit pas porté d'atteinte essentielle.

B.4.4. L'article 24, § 3, première phrase, et § 4, de la Constitution dispose :

« § 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. [...]

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

Concernant le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique

B.4.5. Le décret litigieux dispose d'abord que le pouvoir organisateur jouit de la liberté d'aménager les horaires, d'élaborer les programmes et de choisir librement les méthodes pédagogiques, compte tenu de l'horaire minimum approuvé par le Gouvernement flamand, en vue d'assurer le niveau des études, pour les activités d'enseignement et branches dont les objectifs de développement et les objectifs finaux doivent être respectés. Le décret litigieux détermine ensuite pour quels degrés et formes d'enseignement des objectifs de développement ou des objectifs finaux doivent être élaborés, comment ils sont préparés et fixés et il indique qu'il s'agit d'objectifs minimaux à poursuivre et à atteindre à la fin du degré d'enseignement concerné. Les pouvoirs organisateurs sont habilités, moyennant le respect de certaines conditions, à conférer des titres valables en droit aux élèves qui ont atteint les objectifs finaux imposés et les objectifs spécifiques propres. A l'inspection de l'enseignement est attribué le pouvoir de vérifier si l'établissement d'enseignement a fait l'effort nécessaire pour poursuivre les objectifs de développement et pour poursuivre et atteindre les objectifs finaux.

B.4.6. Selon les travaux préparatoires, les objectifs de développement et les objectifs finaux que le législateur décrétal, selon les dispositions litigieuses, conçoit comme étant des objectifs minimaux qui peuvent être complétés par des objectifs propres de l'établissement d'enseignement et ne cherchent pas à porter atteinte aux méthodes pédagogiques propres, tendent à assurer et à améliorer la qualité de l'enseignement, tant de l'enseignement communautaire que de l'enseignement subventionné par la communauté (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 9).

B.4.7. Les objectifs de développement et objectifs finaux annoncés proposés par les dispositions attaquées doivent être considérés comme des «normes minimales qui peuvent être prescrites par l'Etat », au sens de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces dispositions ne sauraient être considérées comme des mesures préventives interdites par l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution. Cette dernière disposition interdit exclusivement de soumettre la création d'établissements d'enseignement à une autorisation préalable des pouvoirs publics.

Il ne ressort pas davantage des dispositions litigieuses que le législateur décretaal ait voulu porter atteinte à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression ou au droit à une conviction philosophique. Sur l'incidence de la Convention européenne des droits de l'homme quant à l'interprétation de l'article 24, § 1er, de la Constitution, il n'y a pas lieu de retenir la thèse des parties requérantes selon laquelle le droit au subventionnement en matière d'enseignement ne pourrait être limité que sur la base des motifs indiqués à l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la Cour constate que l'article 2 du Premier Protocole additionnel, aux termes duquel nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction, ne fait pas obstacle à une réglementation du droit à l'enseignement en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu (Cour eur. D.H., 23 juillet 1968, affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique », *Publ. Cour*, série A, n° 6).

B.4.8. Les dispositions litigieuses ne violent pas l'article 24, § 1er et § 3, de la Constitution lu isolément ou en combinaison avec les dispositions conventionnelles invoquées au moyen par les parties requérantes.

Les moyens ne peuvent être accueillis.

Concernant le décret du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire »

B.5. Le décret litigieux confirme, moyennant quelques modifications, l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 définissant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire. Ces objectifs de développement et objectifs finaux sont applicables à partir de l'année scolaire 1997-1998. Ils sont fixés tantôt par branche, tantôt d'une manière générale.

B.6. La critique formulée par les parties requérantes à l'encontre des objectifs de développement et objectifs finaux fixés par le décret litigieux consiste pour l'essentiel en ce que ces objectifs sont formulés d'une manière à ce point extensive, détaillée et contraignante que, d'une part, ils ne laissent aucune place pour une conception éducative particulière et que, d'autre part, ils sont incompatibles avec la méthode pédagogique suivie dans les écoles Steiner. Ils seraient ainsi contraires à la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

La liberté d'enseignement, visée à l'article 24, § 1er, de la Constitution, implique pour les pouvoirs organisateurs le droit d'organiser et d'offrir, sans référence à une conception philosophique confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, et en pouvant prétendre à un financement ou à un subventionnement de la part de l'autorité publique, un enseignement qui trouve sa spécificité dans des conceptions pédagogiques ou éducatives particulières. Elle n'empêche pas que le législateur compétent, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, prenne des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

L'opportunité et le choix de ces mesures sont l'affaire du législateur compétent, en l'occurrence du législateur décentralisé qui, en application de l'article 24, § 5, de la Constitution, doit régler l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement et porte la responsabilité de la politique en cette matière.

B.7. Il n'appartient pas à la Cour de juger si les objectifs de développement et les objectifs finaux litigieux sont opportuns ou souhaitables. Il lui incombe toutefois d'apprécier en l'espèce si, confrontées aux critiques formulées par les parties requérantes, les obligations qu'imposent ces

objectifs comme conditions au maintien de la reconnaissance et du subventionnement ne portent pas atteinte à la liberté pédagogique qu'implique la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution, ou ne sont pas disproportionnées, en excédant ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt général visés, qui sont de garantir la qualité et l'équivalence de l'enseignement dans le niveau concerné.

B.8.1. La Cour constate que le système des objectifs de développement et objectifs finaux est, d'une part, intégré dans l'organisation de l'inspection communautaire chargée de veiller à la qualité de l'enseignement et, d'autre part, lié à l'habilitation conférée aux établissements d'enseignement de délivrer, de manière autonome et sans intervention de l'autorité, des certificats d'études et des diplômes valables en droit.

B.8.2. Comme il a été exposé sous B.4.6, les objectifs de développement et objectifs finaux sont conçus comme des objectifs minimaux que les établissements d'enseignement doivent poursuivre dans l'enseignement maternel et l'enseignement primaire et qui doivent être atteints par la majorité des élèves à la fin de cet enseignement. Le décret de ratification ne s'écarte pas de cette conception (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 9).

B.8.3. Tenant à l'autonomie dont jouissent les écoles pour délivrer des certificats d'études et des diplômes valables en droit sans intervention des autorités publiques (*Doc.*, Conseil flamand, 1990-1991, n° 519/4, pp. 6 et 12), les objectifs de développement et objectifs finaux sont aussi un moyen adéquat, d'une part, d'assurer l'équivalence des certificats et diplômes et, d'autre part, de garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir.

B.9. Il apparaît toutefois que les objectifs de développement et les objectifs finaux, y compris ceux ayant trait à des comportements, sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi porté atteinte à la liberté d'enseignement.

B.10. Tels qu'ils ont été confirmés par le décret du 22 février 1995, ces objectifs de développement et objectifs finaux obligent tous les pouvoirs organisateurs à s'y conformer.

En sanctionnant, sous réserve de quelques modifications, les objectifs de développement et les objectifs finaux définis par l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 et détaillés dans l'annexe à cet arrêté, sans organiser lui-même une procédure permettant d'accorder des dérogations limitées à des établissements qui dispensent ou souhaitent dispenser, dans le respect des libertés et droits fondamentaux et sans porter atteinte ni à la qualité de l'enseignement ni au contenu requis, un enseignement qui s'inspire de conceptions pédagogiques particulières, le législateur décréte viole la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

- annule dans l'article *6bis*, § 1er, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, tel qu'il a été modifié par le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et modifiant le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique les mots « met uitzondering van de specifieke eindtermen van het secundair onderwijs » (« à l'exception des objectifs finaux spécifiques de l'enseignement secondaire »);

- annule le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 « sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire »;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française 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 18 décembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève