

Numéro du rôle 992
Arrêt n° 74/97 du 17 décembre 1997

ARRET

En cause : le recours en annulation de la loi du 29 avril 1994 relative au statut d'éducateur-accompagnateur spécialisé, introduit par le Gouvernement flamand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges P. Martens, 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 du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 1996 et parvenue au greffe le 21 octobre 1996, le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un recours en annulation de la loi du 29 avril 1994 relative au statut d'éducateur-accompagnateur spécialisé (publiée au *Moniteur belge* du 20 avril 1996).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 21 octobre 1996, 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 novembre 1996.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 8 novembre 1996.

Des mémoires ont été introduits par :

- le président de la Chambre des représentants, Palais de la Nation, 1008 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 18 décembre 1996;

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 20 décembre 1996;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 23 décembre 1996;

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 23 décembre 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 7 février 1997.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le président de la Chambre des représentants, par lettre recommandée à la poste le 5 mars 1997;

- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 7 mars 1997;

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 10 mars 1997;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 12 mars 1997.

Par ordonnances des 25 mars 1997 et 30 septembre 1997, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 18 octobre 1997 et 18 avril 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 30 avril 1997, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 3 juin 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 1997.

Par ordonnance du 3 juin 1997, l'affaire a été reportée à l'audience du 12 juin 1997.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 3 juin 1997.

A l'audience publique du 12 juin 1997 :

- ont comparu :

. Me N. De Clercq, avocat au barreau de Bruges, *loco* Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, et *loco* Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

. Me V. Thiry, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

. Me E. Maron *loco* Me M. Uyttendaele et *loco* Me R. Witmeur, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. M. Van der Hulst, conseiller de direction à la Chambre des représentants, pour le président de la Chambre des représentants;

. Me M. Ballon, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et P. Martens ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise 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. *En droit*

- A -

Requête du Gouvernement flamand

A.1.1.1. Le premier moyen, dirigé contre les cinq articles de la loi du 29 avril 1994, est pris de la violation de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

A.1.1.2. Suite à l'adoption d'un amendement au cours des travaux préparatoires, la loi litigieuse règle uniquement la reconnaissance et la protection du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé et non les conditions auxquelles peut être exercée la profession et être porté le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé, deux matières que le législateur fédéral pourrait régler sur la base de la compétence en matière d'accès à la profession que lui attribue l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il n'est dit nulle part dans la loi que seuls les porteurs du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé peuvent exercer la profession.

Par conséquent, l'objet réel des dispositions attaquées est une réglementation en matière d'enseignement, à savoir comment s'acquiert un diplôme ou un grade académique, matière qui relève de la compétence des communautés, de sorte que la loi viole la règle constitutionnelle de compétence visée au moyen.

Certes, le législateur fédéral est demeuré compétent en la matière pour fixer les conditions minimales pour la délivrance des diplômes, mais, selon la jurisprudence de la Cour, cette compétence se limite aux grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux, débouchant sur la délivrance de diplômes et certificats de fin d'études, ainsi qu'à la durée minimale (globale) à consacrer à chaque niveau. En subordonnant le port du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé à l'accomplissement de formations déterminées, le législateur fédéral a formulé l'exigence d'un enseignement supérieur de plein exercice de type court ou de promotion sociale, en quoi il a outrepassé sa compétence. En effet, le législateur fédéral ne fixe pas ici la durée minimale d'un des niveaux d'enseignement ni la durée globale minimale, mais bien la durée minimale (enseignement supérieur de type court) d'une formation déterminée. Le législateur fédéral exige pour la reconnaissance du titre la délivrance d'un diplôme à l'issue d'une formation devant être organisée par les communautés dans un niveau déterminé, à savoir l'enseignement supérieur de type court ou de promotion sociale. La classification et l'organisation des études dans les différents niveaux de l'enseignement supérieur relèvent de la compétence exclusive des communautés.

A.1.1.3. En conférant au Roi le pouvoir de déterminer le diplôme (article 2, § 1er, de la loi attaquée), les dispositions nécessaires à la structure, à la durée minimale et à la sanction des études d'éducateur-accompagnateur spécialisé et des études qui en assurent le recyclage, la spécialisation et le perfectionnement (article 2, § 2), et celles déterminant les compléments de formation spécifique ainsi que les critères en matière d'expérience (article 4), les dispositions attaquées violent également la répartition des compétences inscrite à l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

Se basant sur l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel l'attribution de compétence au Roi ne pouvait porter ni sur des activités scolaires ni sur l'entérinement de diplômes scolaires, le législateur fédéral a considéré que le Roi ne pouvait adopter les mesures à prendre en la matière qu'après avoir pris l'avis des communautés et de toute autre institution à laquelle une communauté aurait délégué en tout ou en partie l'exercice de ses compétences sociales. Pour autant qu'il s'agisse d'activités scolaires, l'obligation faite au Roi de prendre préalablement l'avis des communautés ne supprime pas l'excès de compétence du législateur fédéral.

A.1.1.4. Les articles 3, 4 et 5 de la loi attaquée violent également l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, en ce qu'ils prévoient une équivalence au diplôme mentionné à l'article 2, éventuellement moyennant une formation spécifique complémentaire ou une expérience d'au moins cinq ans, le Roi devant déterminer les compléments de formation spécifique ainsi que les critères en matière d'expérience, sur avis conforme de la commission fédérale chargée de l'assimilation des titres. Le législateur fédéral ne peut toutefois plus intervenir pour fixer le contenu des programmes, même si le contenu des programmes suivis détermine la valeur des diplômes et donc également leur équivalence.

A.1.2. Le deuxième moyen, également dirigé contre les cinq articles de la loi du 29 avril 1994, est pris de la violation de l'article 128, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que la loi attaquée règle uniquement la reconnaissance et la protection du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé et non la protection du titre professionnel.

Si la Cour devait considérer que la loi attaquée ne règle pas une matière d'enseignement mais établit uniquement des conditions d'accès à la profession, la compétence du législateur fédéral devrait être limitée aux conditions d'accès aux emplois et professions qui ressortissent à la sphère de compétence de l'autorité fédérale.

Le statut d'éducateur-accompagnateur spécialisé, tel qu'il est défini à l'article 1er de la loi attaquée, constitue une forme d'aide aux personnes, qui, contrairement à ce qu'en dit le Conseil d'Etat, est à classer dans les matières personnalisables expressément transférées aux communautés par l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale précitée. La nature de la matière réglée -l'aide aux personnes - ressort suffisamment, selon le Gouvernement flamand, des développements de la proposition de loi, qui délimitent le champ d'application de la loi. La profession d'éducateur-accompagnateur spécialisé, telle qu'elle est définie à l'article 1er de la loi litigieuse, doit par conséquent être considérée comme une forme d'aide aux personnes, de sorte que les conditions d'accès à la profession doivent également être fixées ici par les communautés.

A.1.3. Le troisième moyen, dirigé seulement contre l'article 5 de la loi du 29 avril 1994, est pris de la violation de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que cet article dispose et exige directement que chaque communauté soit représentée au sein de la commission fédérale chargée de l'assimilation des titres : le législateur fédéral peut seulement prévoir la possibilité d'une représentation, possibilité qui doit alors être concrétisée par le Roi conformément à la disposition de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980.

Mémoire du président de la Chambre des représentants

A.2.1. Le point de vue du Gouvernement flamand, selon lequel la loi attaquée, suite à l'adoption d'un amendement au cours des travaux préparatoires, règle encore exclusivement la protection du titre mais non plus l'accès à la profession, ne peut être admis. Certes, l'auteur a justifié son amendement à l'époque en faisant valoir qu'il jugeait inopportun de lier au titre une quelconque exclusivité en matière d'accès à la profession, mais il n'a pas porté atteinte aux deux objectifs de base de la loi, à savoir protéger le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé et organiser l'accès à la profession de manière à améliorer la qualité de la guidance. Sur la base de l'examen minutieux des travaux préparatoires, en particulier des annales de la Chambre et du Sénat, il est impossible de soutenir que le législateur fédéral n'avait pas l'intention d'organiser la protection de la profession. Il n'est pas nécessaire que l'accès à une profession soit totalement cloisonné pour que l'on puisse parler, du point de vue de la répartition des compétences, de réglementation de l'accès à la profession.

A cet égard, il est fait référence à la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue qui, en son article 1er, soumet le port du titre de psychologue à deux conditions : être porteur d'un des diplômes énumérés et être inscrit sur la liste tenue par la commission des psychologues. Nulle part cette loi ne dispose expressément que seuls les porteurs du titre de psychologue ont accès à la profession, mais la loi traite cependant bien d'un titre professionnel.

Le Conseil d'Etat a explicitement déclaré que le texte de la loi ne violait aucune règle répartitrice de compétences. Que les mots « ni accéder à la profession telle que définie à l'article 1er » aient été supprimés suite à l'amendement n'enlève rien à la portée de l'avis du Conseil d'Etat puisque le mot « ni » implique que le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les deux aspects - la protection du titre et l'accès à la profession. Ainsi qu'il ressort de l'avis du Conseil d'Etat sur la proposition de loi protégeant le titre de psychologue, le Conseil d'Etat n'aurait sans doute pas rendu un avis différent si la proposition de loi initiale n'avait pas parlé d'« accès à la profession » mais avait visé uniquement « la protection d'un titre ».

Le législateur fédéral est dès lors demeuré dans les limites de la compétence lui permettant de régler les conditions d'accès à la profession que lui attribue l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.2.2. Le législateur fédéral n'est pas seulement compétent pour régler l'accès aux emplois et professions qui ressortissent à la sphère de compétence de l'autorité fédérale elle-même. L'avis du Conseil d'Etat est très clair sur ce point. Le Conseil d'Etat admet que la profession visée dans la proposition de loi peut être considérée « comme une forme d'aide aux personnes, c'est-à-dire une matière personnalisable pour laquelle les communautés ne sont pas dénuées de compétence ». Cela n'enlève toutefois rien à la compétence du législateur fédéral, d'abord, parce que « les règles qui réglementent l'exercice d'une profession et organisent la protection du titre professionnel peuvent être distraites de l'aide aux personnes visée à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 », et ensuite parce que « les matières personnalisables ont été imparties aux communautés en tant que compétences attribuées, ce qui implique que les compétences qui n'ont pas été expressément transférées aux communautés doivent rester réservées, en tant que compétences résiduelles, au législateur national. Or, l'objet de la proposition de loi ne peut être classé parmi l'une des matières mentionnées à l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980. » Il n'est par conséquent pas question d'une violation de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

A.2.3. Quant au troisième moyen, il est reconnu que le législateur fédéral ne peut en effet prévoir que la possibilité et non l'obligation d'une représentation des communautés. L'article 5, alinéa 3, de la loi du 29 avril 1994 contre lequel est dirigé le moyen dispose cependant que la commission sera présidée par un magistrat et « comprendra des représentants de chaque communauté visée à l'article 2 de la Constitution. »

La Chambre reconnaît que cette disposition pourrait être formulée d'une façon plus nuancée mais considère que - si elle est interprétée conformément à la Constitution et aux lois spéciales - elle évoque parfaitement la possibilité, et non l'obligation, d'une représentation et qu'il n'y a dès lors aucun fondement pour une annulation.

Mémoire du Conseil des ministres

A.3.1. Le premier moyen est réfuté sur la base de la considération selon laquelle les règles déterminant l'accès à une profession et la protection d'un titre professionnel - et qui comportent nécessairement des exigences de formation et de diplôme - constituent une matière propre pour laquelle le législateur fédéral est compétent et ne constituent pas une matière d'enseignement au sens de l'article 127 de la Constitution. La loi attaquée règle une telle matière. L'amendement adopté entendait seulement empêcher qu'une exclusivité en matière d'accès à la profession soit attachée au titre. La loi règle donc bien encore l'accès à la profession mais celui-ci n'est plus cloisonné exclusivement. Comme la loi du 8 novembre 1993 protégeant le titre de psychologue, la loi litigieuse limite également la portée de la réglementation conçue, qui, ainsi que le Conseil d'Etat l'a également considéré à l'égard de la loi du 8 novembre 1993, relève de la compétence du législateur fédéral.

A.3.2. L'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas non plus violé. La circonstance que celui qui portera le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé sera principalement occupé dans un domaine qui relève de la compétence des communautés n'enlève rien au fait que la fixation des conditions d'accès à la profession constitue une matière relevant de la compétence du législateur fédéral. Il est ici encore fait référence à l'avis du Conseil d'Etat.

A.3.3. Le troisième moyen, pris de la violation de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'article 5 de la loi attaquée, est également réfuté. En effet, cette disposition ne contient aucune obligation pour les communautés d'envoyer des représentants siéger dans la commission y mentionnée. Le Conseil des ministres conteste de surcroît le point de vue selon lequel la commission visée dans cette disposition peut être considérée comme un « organe de gestion ou de décision » au sens de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980.

Mémoire du Gouvernement de la Communauté française

A.4.1.1. Le Gouvernement de la Communauté française étend le premier moyen en visant expressément aussi la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.4.1.2. Sur la base de cette disposition, le législateur fédéral est compétent pour fixer les conditions d'accès à certaines professions ou d'implantation d'établissements commerciaux, de fixer des règles générales ou des exigences de capacités propres à l'exercice de certaines professions et de protéger les titres professionnels. La façon dont s'acquiert un diplôme ou un grade académique constitue une matière d'enseignement. Subordonner l'accès à une profession à la détention d'un diplôme ou d'un grade académique particulier constitue une réglementation relative à l'accès à la profession. La définition particulièrement floue de la profession d'éducateur-accompagnateur spécialisé a pour conséquence qu'elle peut être appliquée au personnel enseignant, alors qu'il appartient exclusivement aux communautés de fixer le statut du personnel enseignant et, par voie de conséquence, les conditions de nomination de celui-ci ou le titre professionnel qu'il porte.

En vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale peut régler l'accès à une profession mais uniquement à celles qui relèvent de sa sphère de compétence matérielle. La loi attaquée viole cette disposition en ce que le titre réglementé par la loi est tellement flou qu'il concerne de nombreuses professions qui ressortissent à la compétence exclusive des communautés, tels les enseignants et le personnel des services d'aide aux personnes.

A.4.1.3. Le Gouvernement de la Communauté française souligne lui aussi que l'objet réel de la loi n'est pas la réglementation de la profession mais l'instauration d'un titre très flou - en réalité un grade académique - et la fixation des conditions dont on l'acquiert. En effet, la condition de diplôme est l'unique condition imposée pour acquérir le titre, tandis que la loi est muette quant à l'organisation éventuelle d'une nouvelle profession, à savoir celle d'éducateur-accompagnateur spécialisé.

La loi poursuit dès lors un objectif d'enseignement : le simple fait de détenir un diplôme a pour conséquence que les personnes qui détiennent ce diplôme portent le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé. Dès le moment où ce titre est reconnu sans qu'aucune condition d'activité professionnelle ne soit exigée, il ne s'agit plus de la réglementation d'un titre professionnel mais de la réglementation de « la sanction des années d'études d'éducateur délivré dans l'enseignement supérieur de plein exercice ou de promotion sociale ». L'accès à une profession ou à un titre professionnel peut donc être subordonné à la détention d'un diplôme ou d'un grade particulier pour autant seulement que le législateur fédéral intervienne dans le but de régler l'exercice de la profession.

A.4.1.4. De la même manière, la compétence est outrepassée par l'habilitation donnée au Roi par les articles 2 et 4 de la loi entreprise de déterminer en fait - et même de créer - des formations spécifiques, permettant d'être assimilé aux personnes qui sont titulaires d'un diplôme d'éducateur délivré dans l'enseignement supérieur de plein exercice ou de promotion sociale. Il est ainsi incontestablement portée atteinte à la compétence réservée aux communautés en matière d'enseignement, comme l'avait du reste observé le Conseil d'Etat. Le fait que le législateur fédéral ait suggéré en réponse à cela que le Roi ne pourrait exercer Son pouvoir qu'après avoir reçu l'avis des communautés n'y change rien.

A.4.2. Pour le surplus, le Gouvernement de la Communauté française souscrit aux deuxième et troisième moyens du Gouvernement flamand.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.5.1. Le Gouvernement wallon souligne lui aussi qu'il ressort clairement des travaux préparatoires que la proposition de loi visait uniquement à protéger le titre et non l'accès à la profession. Il ressort du texte même de la loi litigieuse qu'aucune disposition ne réglemente l'accès à la profession ni n'en règle l'exercice. L'accès à une profession n'est pas subordonné à la détention d'un diplôme ou d'un grade particulier, de sorte que la loi attaquée ne peut trouver son fondement dans l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. La loi attaquée a seulement pour objet de créer un titre et de déterminer qui peut le porter, par référence à une condition de diplôme.

Le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé est en fait un grade académique se rattachant

essentiellement au personnel enseignant, de sorte que la loi litigieuse viole les compétences dévolues aux communautés en matière d'enseignement.

A.5.2. Le Gouvernement wallon soutient également les deuxième et troisième moyens du Gouvernement flamand.

Concernant le deuxième moyen, il observe en particulier que la réglementation de la profession d'éducateur-accompagnateur spécialisé relève de la compétence des communautés : le prescrit de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit en effet être concilié avec d'autres dispositions constitutionnelles ou législatives qui attribuent des compétences aux communautés et aux régions. Sur ce plan également, le législateur fédéral a violé la compétence des communautés en matière d'enseignement et d'aide aux personnes.

Mémoire en réponse du président de la Chambre des représentants

A.6.1. Le président de la Chambre des représentants fait à nouveau référence aux travaux préparatoires de la loi pour montrer que le projet de loi avait bien pour objet de régler l'accès à la profession. C'est seulement suite à l'amendement adopté que les mots qui renvoient à cet aspect ont été supprimés, précisément en vue d'éviter tout conflit de compétences. Le législateur fédéral entendait seulement ne pas régler l'accès à la profession d'une manière exclusive. Dans cette perspective, il n'est pas nécessaire que le législateur fédéral protège totalement l'accès à une profession pour que l'on puisse, du point de vue de la répartition des compétences, parler de réglementation de l'accès à la profession. Il s'agit en tout cas de la protection d'un titre, ce qui relève de la compétence du législateur fédéral.

A.6.2. Dans le même sens, il est contesté que le caractère flou de la notion d'éducateur-accompagnateur ait pour conséquence que cette définition s'applique au personnel enseignant et que soit ainsi réglé l'enseignement. Accompagner et éduquer des personnes représente beaucoup plus que leur dispenser un enseignement, et la définition de la notion est seulement abstraite pour pouvoir s'appliquer à de nombreuses formes de la profession.

A.6.3. L'affirmation selon laquelle l'autorité fédérale pourrait seulement régler l'accès aux professions qui relèvent de sa sphère de compétence matérielle ne peut être fondée sur aucun texte de loi et est contredit par la pratique, par exemple en ce qui concerne les professions de médecin, d'infirmier et de psychologue.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres

A.7. Le Conseil des ministres rappelle son point de vue et souligne que la loi litigieuse entendait protéger le titre professionnel et voulait régler l'accès à la profession de manière à augmenter la qualité de la guidance. C'est ce que fait le législateur fédéral sans porter atteinte aux prérogatives des communautés en matière d'enseignement.

Mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.8.1. Le Gouvernement wallon maintient son point de vue concernant la portée limitée de la réglementation légale, qui vise uniquement la protection du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé au sens strict, sans pour autant soumettre l'accès à une profession ou à une fonction déterminée à la détention de ce titre. Etant donné qu'il ressort des termes de la loi et des travaux préparatoires que la loi ne subordonne pas l'accès à la profession à la détention de l'un ou l'autre diplôme ou grade académique, le législateur fédéral a porté atteinte aux compétences des communautés en matière d'enseignement.

A.8.2. A cette argumentation, le Gouvernement wallon ajoute que selon la jurisprudence de la Cour formulée dans l'arrêt n° 2/97, la compétence du législateur fédéral fondée sur l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'étend pas aux « fonctions publiques », c'est-à-dire aux fonctions exercées dans les services publics au sens organique et aux fonctions exercées par des personnes qui accomplissent à titre professionnel et de manière habituelle, quelle que soit la nature de leurs relations juridiques avec l'administration décentralisée, une tâche d'intérêt général et qui fournissent ainsi un service public au sens fonctionnel du terme.

A.8.3. La violation de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas non plus contredite par la

jurisprudence de la Cour formulée dans son arrêt n° 81/96. La réglementation de l'art de guérir est réservée, selon la Cour, au législateur fédéral, qui peut subordonner l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales à une agrégation soumise à des conditions relatives aux études et à la formation. Mais la loi attaquée ne règle pas une activité de nature médicale ou paramédicale et ne peut donc trouver un fondement dans l'article précité.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.9.1. Le Gouvernement flamand affirme que les dispositions attaquées ne règlent pas l'accès à une profession mais créent en réalité un grade académique et subordonnent l'accès à une fonction publique déterminée à ce grade académique. La législation relative à la collation des grades académiques a toujours eu un caractère hybride, en ce qu'elle concernait, d'une part, la législation de l'enseignement et, d'autre part, une réglementation de l'accès à certaines professions. Un grade académique n'est toutefois pas une profession au sens de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Réglementer les conditions d'accès à une fonction publique déterminée n'est pas une compétence fédérale pour autant que cette fonction publique soit exercée dans des matières régionales et communautaires, ainsi qu'il appert de la jurisprudence de la Cour formulée dans son arrêt n° 2/97. Prévoir un grade académique et une formation déterminée, en ce compris la structure, la durée et la sanction de cette formation, est une matière d'enseignement.

A.9.2. Le Gouvernement flamand rappelle sa position selon laquelle le législateur fédéral est seulement compétent pour régler l'accès aux emplois et professions qui relèvent de la sphère de compétence de l'autorité fédérale.

En aucun cas le législateur fédéral n'est compétent, sur la base de la jurisprudence de la Cour citée plus haut, pour réglementer les conditions d'accès du personnel des structures agréées par les communautés en ce qui concerne des matières personnalisables. Bien que la réglementation des conditions d'accès à la profession relève de la compétence exclusive du législateur fédéral, tant en ce qui concerne les compétences communautaires que pour ce qui est des compétences régionales, la compétence en matière de conditions d'accès à la profession n'inclut pas le pouvoir de fixer les conditions d'accès aux fonctions publiques. Les institutions et services agréés par les communautés en ce qui concerne des matières personnalisables peuvent être considérées comme des services publics au sens fonctionnel : les membres du personnel employés dans ces services et institutions agréés, et certainement les éducateurs et accompagnateurs, accomplissent un service public au sens fonctionnel.

A.9.3. En tout état de cause, les communautés demeurent compétentes pour les conditions professionnelles dans les matières personnalisables et déterminent les conditions professionnelles pour leur personnel dans les institutions d'aide aux personnes. Il ressort des travaux préparatoires de la loi litigieuse que les éducateurs-accompagnateurs spécialisés travaillent principalement dans des services ou institutions vis-à-vis desquels les communautés sont compétentes dans le cadre, essentiellement, de l'aide aux personnes. Les communautés sont compétentes pour mener vis-à-vis de ces structures, institutions et services une politique d'agrément et pour édicter dans le cadre de cette politique des conditions en matière de personnel et de formation professionnelle. Il n'est donc pas contestable qu'une communauté soit compétente pour déterminer à quelles conditions de diplôme doit satisfaire un éducateur ou un accompagnateur qui est employé dans une institution ou un service agréé par elle.

A.9.4. En ce qui concerne le troisième moyen, le Gouvernement flamand confirme que la commission visée à l'article 5 attaqué est bien un « organe de gestion et de décision » au sens de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 puisque cette commission remet au Roi un avis obligatoire concernant les conditions d'équivalence.

Le Gouvernement flamand considère qu'une interprétation de cette disposition qui soit conforme à la Constitution est exclue parce que le texte clair n'est pas susceptible d'interprétation. Une commission qui doit remettre un avis obligatoire ne saurait être composée d'un président et de membres non obligatoires. Une interprétation de l'article 5 conforme à la Constitution conduirait à une commission totalement inopérante et à une violation de la règle d'interprétation « *potius ut valeat* ».

B.1. Le recours tend à l'annulation totale de la loi du 29 avril 1994 relative au statut d'éducateur-accompagnateur spécialisé, dont les cinq articles sont ainsi libellés :

« Article 1er. Par éducateur-accompagnateur spécialisé, au sens de la présente loi, on entend la personne qui, titulaire du diplôme prévu à l'article 2, favorise, par la mise en oeuvre de méthodes et de techniques spécifiques, le développement personnel, la maturation sociale et l'autonomie des personnes qu'il accompagne ou qu'il éduque. Il exerce sa profession soit au sein d'un établissement ou d'un service soit dans le cadre de voie [lire : vie] habituel des personnes concernées.

Art. 2. § 1er. Nul ne peut porter le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé s'il n'est pas titulaire du diplôme fixé par le Roi et délivré à cet effet à l'issue soit d'un enseignement supérieur pédagogique ou social de plein exercice et de type court, section éducateur, ou de promotion sociale, organisé, subventionné ou reconnu par la Communauté française; soit d'un enseignement supérieur social de plein exercice et de type court, section orthopédagogie, ou de promotion sociale, organisé, subventionné ou reconnu par la Communauté flamande; soit d'un enseignement supérieur pédagogique ou social de plein exercice et de type court, section éducateur, ou de promotion sociale, organisé, subventionné ou reconnu par la Communauté germanophone.

§. 2. Le Roi prendra, après avoir pris l'avis de chaque communauté visée à l'article 2 de la Constitution ainsi que de toute autre institution à laquelle une communauté aurait délégué en tout ou en partie l'exercice de ses compétences sociales dans un délai de trois ans à dater de la publication de la présente loi au *Moniteur belge*, les dispositions nécessaires à la structure, à la durée minimale et à la sanction des études d'éducateur-accompagnateur

spécialisé et des études qui en assurent le recyclage, la spécialisation et le perfectionnement dans le respect des dispositions du Conseil des Communautés européennes prises à cet égard et dans le respect de la compétence générale en matière d'enseignement attribuée aux communautés dans le cadre des articles 127, § 1er, premier alinéa, 2°, et 130, § 1er, premier alinéa, 3°, de la Constitution.

Art. 3. Toute personne titulaire d'un diplôme d'éducateur délivré dans l'enseignement supérieur de plein exercice ou de promotion sociale sera considérée comme remplissant les conditions fixées par l'article 2, § 1er, et sera autorisée à porter le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé.

Art. 4. A défaut du diplôme visé à l'article 3, un autre titre relevant de l'enseignement supérieur social ou pédagogique de plein exercice ou de promotion sociale pourra y être assimilé moyennant un complément de formation spécifique ou une expérience d'au moins cinq ans. Dans ce cas, les intéressés peuvent également porter le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé.

Le Roi déterminera les compléments de formation spécifique ainsi que les critères en matière d'expérience sur avis conforme de la commission visée à l'article 5.

Art. 5. Une commission chargée de l'assimilation des titres sera mise en place dans les trois mois qui suivent la publication de la présente loi au *Moniteur belge*.

La commission est composée par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, pris sur proposition du ministre compétent pour fixer les conditions minimales pour la délivrance des diplômes.

Elle sera présidée par un magistrat et comprendra des représentants de chaque communauté visée à l'article 2 de la Constitution. »

B.2.1. Les moyens du Gouvernement flamand sont pris, le premier, de la violation de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, le deuxième, de la violation de l'article 128, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et le troisième, de la violation de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980. Les deux premiers moyens visent tous les articles de la loi du 29 avril 1994. Le troisième moyen est dirigé uniquement contre l'article 5 de cette loi.

B.2.2. Dans son mémoire, le Gouvernement de la Communauté française invoque également la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Sur le premier moyen du Gouvernement flamand et le moyen du Gouvernement de la Communauté française

B.3.1. Il est soutenu qu'en adoptant la loi litigieuse, le législateur fédéral a exercé à tort la compétence qui lui est réservée, en matière de conditions d'accès à la profession, par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, parce que la réglementation des professions visées, comme de celles exercées par le personnel enseignant et le personnel actif dans le secteur de l'aide aux personnes, relève de la compétence des communautés en vertu des articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et 128, § 1er, de la Constitution.

B.3.2. La loi du 29 avril 1994 contient une réglementation visant à protéger le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé, titre qui est conféré aux conditions que fixe la loi litigieuse.

La protection du titre fait en principe partie de la réglementation de l'accès à la profession.

La compétence que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue au législateur fédéral de régler les conditions d'accès à la profession comprend notamment le pouvoir de fixer les règles en matière d'accès à certaines professions ou d'implantation d'établissements commerciaux, celui de fixer des règles générales ou des exigences de capacité propres à l'exercice de certaines professions et celui de protéger des titres professionnels.

B.3.3. Considérée sous cet angle, la loi litigieuse relève de la compétence fédérale en matière de conditions d'accès à la profession.

Le moyen que le Gouvernement de la Communauté française prend de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut être admis.

B.4.1. Il est aussi allégué que la loi litigieuse crée en réalité un nouveau titre académique et qu'il s'ensuit que le législateur fédéral a réglé une matière d'enseignement que l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution attribue aux communautés.

B.4.2. En subordonnant, ainsi qu'il le fait à l'article 2, § 1er, de la loi du 29 avril 1994, le port du titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé à la possession d'un diplôme déterminé par le Roi mais délivré par les communautés, le législateur fédéral ne règle pas en tant que telle une matière d'enseignement au sens de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution.

B.4.3. Toutefois, à l'occasion de la fixation des conditions du port d'un titre professionnel, le législateur fédéral ne peut empiéter sur la compétence des communautés en matière d'enseignement. En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, la compétence du législateur fédéral en matière d'enseignement est limitée à la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, aux conditions minimales pour la délivrance des diplômes et au régime des pensions. A cet égard, il convient d'examiner les articles 2, § 2, 4 et 5 de la loi.

B.4.4. L'article 2, § 2, de la loi du 29 avril 1994 habilite le Roi à prendre les dispositions nécessaires, notamment à la structure et à la sanction des études d'éducateur-accompagnateur spécialisé et des études qui en assurent le recyclage, la spécialisation et le perfectionnement. Cette attribution de compétences va au-delà de la fixation des conditions minimales pour la délivrance des diplômes, en ce que cette habilitation porte inévitablement sur l'organisation de formations - qu'il s'agisse de formations de base ou de recyclage - et sur la sanction de telles formations.

Ce faisant, le législateur fédéral empiète sur la compétence des communautés. L'obligation faite au Roi de n'exercer le pouvoir qui Lui est attribué qu'après avoir pris l'avis de chaque communauté de la manière indiquée dans la loi n'est pas de nature à remédier à cet excès de compétence.

B.4.5. En ce qu'il concerne l'article 2, § 2, de la loi du 29 avril 1994, le premier moyen du Gouvernement flamand est fondé.

B.5.1. L'article 4 de la loi du 29 avril 1994 permet d'attribuer le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé aux porteurs d'un autre diplôme que celui visé à l'article 3, moyennant un complément de formation spécifique ou une expérience d'au moins cinq ans. Le Roi déterminera les compléments de formation spécifique ainsi que les critères en matière d'expérience sur avis conforme d'une commission. Cette habilitation ne peut s'entendre comme autorisant le Roi à déterminer des formations qui relèveraient de la compétence des communautés en matière d'enseignement.

B.5.2. En ce qu'il concerne l'article 4, le moyen n'est pas fondé.

B.6.1. L'article 5, alinéa 1er, de la loi dispose qu'« une commission chargée de l'assimilation des titres sera mise en place dans les trois mois » qui suivent la publication de la loi. Une telle

assimilation des titres ne peut que s'interpréter comme ayant trait aux conditions auxquelles est subordonné le port du titre concerné. Elle ne peut dès lors être considérée comme une reconnaissance de l'équivalence de diplômes, matière réservée aux communautés en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2^o, de la Constitution.

B.6.2. En ce qu'il concerne l'article 5, le moyen ne peut être admis.

Sur le deuxième moyen

B.7.1. Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 128, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution et de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que la compétence du législateur fédéral est limitée à la réglementation des conditions d'accès aux emplois et professions qui relèvent de la sphère de compétence de l'autorité fédérale, tandis

que la profession d'éducateur-accompagnateur spécialisé, telle qu'elle est définie à l'article 1er de la loi litigieuse, relève de l'aide aux personnes et doit donc être rattachée aux matières personnalisables qui, en vertu de l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale précitée, ont explicitement été transférées aux communautés.

B.7.2. Si l'autorité fédérale est compétente pour fixer des règles en matière d'accès à la profession, elle ne peut cependant, dans l'exercice de cette compétence, empiéter sur les compétences qui, en matière d'aide aux personnes, ont été attribuées aux communautés, en tant que matières personnalisables, en vertu de l'article 128, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution, par l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.7.3. L'article 1er de la loi attaquée définit l'« éducateur-accompagnateur spécialisé » comme suit :

« la personne qui, titulaire du diplôme prévu à l'article 2, favorise, par la mise en oeuvre de méthodes et de techniques spécifiques, le développement personnel, la maturation sociale et l'autonomie des personnes qu'il accompagne ou qu'il éduque. Il exerce sa profession soit au sein d'un établissement ou d'un service soit dans le cadre de vie habituel des personnes concernées ».

B.7.4. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que le législateur a voulu reconnaître le titre d'éducateur spécialisé et, partant, le protéger en tant que tel, sans que soit réglé pour autant l'accès à la profession (*Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 107/7, pp. 9-10; *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 825-2, p. 5).

B.7.5. Dans son article 1er, la loi attaquée indique l'objectif que doit poursuivre, dans l'exercice de son activité professionnelle, la personne qui souhaite porter le titre d'éducateur-accompagnateur spécialisé. Cette condition ne constitue pas un élément indispensable à la réglementation de la profession visée; elle n'est pas non plus indispensable pour organiser la protection du titre qui est recherchée.

En formulant cette condition, le législateur fédéral a excédé en l'espèce la compétence que lui réserve l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière de conditions d'accès à la profession et il a empiété sur le domaine de l'aide aux personnes qui est attribué aux communautés par l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.7.6. En ce qu'il est dirigé contre l'article 1er de la loi, le moyen est fondé.

Aucune autre disposition de la loi attaquée n'étant atteinte de l'inconstitutionnalité qui vicie l'article 1er, le moyen est rejeté pour le surplus.

Sur le troisième moyen

B.8.1. Le troisième moyen, exclusivement dirigé contre l'article 5 de la loi du 29 avril 1994, est pris de la violation de l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que l'article litigieux impose que chaque communauté soit représentée dans la commission fédérale chargée de l'assimilation des titres, alors que le législateur fédéral peut prévoir seulement une représentation, que le Roi règle conformément à l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.8.2. L'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

«Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne. »

B.8.3. En disposant à l'article 5, alinéa 3, de la loi entreprise que la commission chargée de l'assimilation des titres est présidée par un magistrat et comprend des représentants de chaque communauté visée à l'article 2 de la Constitution, le législateur a uniquement entendu, au niveau fédéral, associer les communautés à la composition de cette commission; cette

disposition doit, sous peine de méconnaître le principe d'autonomie, être lue comme n'obligeant pas les communautés à participer aux activités de la commission. Elle ne peut davantage s'entendre comme habilitant le Roi à déroger aux dispositions contenues dans l'article 92*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.8.4. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 1er et 2, § 2, de la loi du 29 avril 1994 relative au statut d'éducateur-accompagnateur spécialisé;

- rejette le 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 17 décembre 1997.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève