

Numéro du rôle : 1169 et 1171
Arrêt n° 85/98 du 15 juillet 1998

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, introduits par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Moerbeke et autres et par l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, 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 le 16 octobre 1997 et parvenues au greffe le 17 octobre 1997, des recours en annulation ont été introduits, d'une part, contre les articles 25, 97, 98 et 185 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental (publié au *Moniteur belge* du 17 avril 1997), par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Moerbeke, dont les bureaux sont établis à 9180 Moerbeke, et par M. Heijlen, demeurant à 3971 Bourg-Léopold, Eindestraat 81, D. De Neve, demeurant à 9700 Audenarde, Koningin Elisabethlaan 36, G. Derijnck, demeurant à 8400 Ostende, Petunialaan 62, G. Koninckx, demeurant à 2140 Borgerhout, Bleekhofstraat 117, boîte 48, et H. Gevaert, demeurant à 8200 Bruges, Park de Rode Poort 21, et, d'autre part, contre les articles 3, 21^o, 25, 79, § 1er, 80, 81, 83, § 2, 84, 97 à 101, 105, 113, 114, 115, 120 et 121 et les termes « par emploi organique dans l'enseignement fondamental, tel que fixé à l'article 89, § 3 » figurant à l'article 186, § 1er, dudit décret, par l'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, dont le siège social est établi à 2600 Berchem, Kardinaal Mercierlei 15, l'a.s.b.l. Federatie van Onafhankelijke Pluralistische Emancipatorische Methodescholen, dont le siège social est établi à 9000 Gand, Kartuizerlaan 20, et l'a.s.b.l. Vrije Ruimte, dont le siège social est établi à 2060 Anvers, Delinstraat 17.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1169 et 1171 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

Par ordonnances du 17 octobre 1997, le président en exercice a désigné pour chacune des deux 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 28 octobre 1997, la Cour 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 27 novembre 1997; 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 29 novembre 1997.

Par ordonnance du 12 janvier 1998, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, suite à la demande du Gouvernement flamand du 9 janvier 1998.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand par lettre recommandée à la poste le 12 janvier 1998.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire dans l'affaire inscrite sous le numéro 1169 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1998.

Par ordonnance du 27 janvier 1998, le président en exercice a prorogé de huit jours le délai pour introduire un mémoire dans l'affaire portant le numéro 1171 du rôle, suite à la demande du Gouvernement flamand du 26 janvier 1998.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1998.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire dans l'affaire inscrite sous le numéro 1171 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 4 février 1998.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 9 février 1998.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 1171 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 9 mars 1998;

- les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 1169 du rôle, par lettre recommandée à la poste le 12 mars 1998.

Par ordonnance du 25 mars 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 16 octobre 1998 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 29 avril 1998, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 20 mai 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 30 avril 1998.

A l'audience publique du 20 mai 1998 :

- ont comparu :

. Me F. Tulkens et Me L. Vael *loco* Me E. Janssens, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 1169 du rôle;

. Me L. Lenaerts, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 1171 du rôle;

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, et Me K. Van der Cruysse *loco* Me M. Senelle, avocats au barreau de Bruxelles, 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. *En droit*

- A -

Affaire portant le numéro 1169 du rôle

Quant à l'intérêt

Requête

A.1.1. La première partie requérante, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Moerbeke, peut, en sa qualité de pouvoir organisateur de deux écoles fondamentales communales, être directement affectée par les articles 25, 97 et 98 du décret attaqué, puisqu'elle ne peut bénéficier de l'application de ces dispositions.

Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants étaient membres du Conseil de l'enseignement pluraliste avant que celui-ci ne soit supprimé par l'article 185, § 1er, du décret attaqué. En outre, le deuxième requérant était membre de la délégation de ce Conseil qui a été entendue par la Commission de l'enseignement, de la formation et de la politique scientifique du Parlement flamand. Les dispositions attaquées exercent un effet fortement préjudiciable sur leur situation.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.1.2. La requête n'indique pas que le recours de la première partie requérante, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Moerbeke, n'a pas été introduit en son nom propre. Il n'est pas mentionné que le collège intente la procédure au nom de la commune. En tant qu'organe de la commune, le collège ne dispose d'aucune capacité propre à agir en justice. Le collège n'est d'ailleurs pas le pouvoir organisateur des écoles fondamentales organisées par la commune sur son territoire. Le collège n'a ni qualité ni intérêt. Une autorisation éventuelle du conseil communal encore à produire ne peut rien y changer.

A.1.3. Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants se présentent comme des membres du Conseil de l'enseignement pluraliste, dont il est question à l'article 2, b), de la loi du Pacte scolaire. Pour qu'ils puissent invoquer cette qualité, ils doivent apporter la preuve qu'ils ont été nommés conformément à l'arrêté royal du 12 janvier 1981 déterminant la compétence, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'enseignement pluraliste et que leur mandat (renouvelable) de quatre ans n'était pas expiré au moment de l'introduction du recours en annulation. S'ils ne fournissent pas cette preuve, tout intérêt à l'annulation leur fait défaut.

A.1.4. Au cas où la commune de Moerbeke serait réellement la première partie à la cause, *quod non*, elle n'a pas d'intérêt à l'annulation des articles 25 et 97. En effet, ces dispositions n'affectent en rien directement et défavorablement sa situation.

L'article 25 règle, dans le cadre du libre choix (des parents), de l'obligation scolaire et de l'inscription, la relation juridique entre un nombre suffisant de parents (à savoir de seize élèves dans l'enseignement fondamental) et la Communauté flamande. En vertu de l'article 25, § 1er, alinéa 3, 1^o, la Communauté flamande est entre autres tenue, si des parents le demandent, d'admettre au financement ou aux subventions applicables aux « écoles de libre choix » une école officielle - lorsqu'il n'en existe pas à une distance de quatre kilomètres au plus - ou d'intervenir dans les frais de transport vers une telle école officielle. Il ressort des termes de cet article qu'en ce qui concerne spécifiquement cette relation juridique, il n'est pas fait de distinction entre une école de la Communauté et une école organisée par une commune ou une province, puisque le décret entend par

« enseignement officiel » (article 3, 37°), l'enseignement organisé par un pouvoir public (donc également par une commune) et que « enseignement subventionné » (article 3, 19°) désigne également l'enseignement officiel, à l'exception de l'enseignement communautaire. Vu que la première partie requérante a précisément pour objectif de pouvoir être considérée comme une école (communale) de libre choix et que l'article 25 prévoit expressément cette possibilité, elle n'est pas affectée défavorablement par le contenu de cet article.

L'article 97 du décret définit l'école de libre choix du point de vue du Conseil autonome de l'enseignement communautaire (en abrégé : l'ARGO), de sorte que l'enseignement officiel subventionné n'est pas le destinataire de cette disposition et qu'il ne saurait en aucune manière être affecté par celle-ci.

Il n'est pas non plus établi que la commune, pour ce qui concerne l'enseignement fondamental qu'elle organise, puisse être défavorablement affectée par l'article 98 du décret. En effet, sous le régime de l'article 4 de la loi du pacte scolaire antérieurement applicable, l'enseignement fondamental organisé par les communes n'était pas visé dans le concept d'école de libre choix. En effet, l'obligation imposée aux pouvoirs publics concernait soit des écoles communautaires, soit des écoles libres, confessionnelles ou non, selon que les parents aient souhaité un enseignement confessionnel ou non confessionnel, et uniquement ces écoles. L'école communale, qui est une école officielle, ne pouvait jamais être une école de libre choix au sens où la communauté aurait pu être obligée d'admettre une telle école aux subventions ou d'intervenir dans le transport vers une telle école. L'article 98 prévoit maintenant précisément la possibilité, nouvelle, qu'une école fondamentale d'enseignement ordinaire organisée par une commune puisse, sous certaines conditions, être une école de libre choix. Au lieu d'affecter défavorablement la situation de la commune, cet article implique au contraire pour la commune de nouveaux droits.

A.1.5. L'intérêt éventuel des deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants est de nature fonctionnelle et est lié à leur qualité, mentionnée dans la requête, de membre du Conseil de l'enseignement pluraliste. Ils n'ont pu acquérir cette qualité qu'en application de l'arrêté royal du 12 janvier 1981 déterminant la compétence, la composition et le fonctionnement de ce Conseil. Or, cet arrêté royal a été abrogé en vertu de l'article 181 du décret, qui est entré en vigueur le 1er septembre 1997, conformément à l'article 195 du décret. Par l'abrogation de cet arrêté royal, leur qualité de membre de ce Conseil a pris fin à cette même date, ce qui entraîne qu'à défaut d'un recours en annulation contre l'article 181 du décret, leur intérêt fonctionnel s'est éteint le 1er septembre 1997, c'est-à-dire antérieurement à l'introduction de la requête.

A.1.6. L'économie des articles 5 à 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 s'oppose à ce que des requérants entre lesquels n'existe aucun lien de fait ni aucun lien juridique attaquent dans une seule et même requête certaines parties ou articles d'un décret entre lesquels on ne découvre pas non plus de lien. Le recours des deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants est dès lors irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'article 185 du décret.

Mémoire en réponse

A.1.7. L'exception d'incapacité à agir que soulève le Gouvernement flamand à l'encontre de l'action de la commune de Moerbeke manque en fait. Il ressort du procès-verbal du conseil communal de Moerbeke du 6 novembre 1997 que la décision du collège des bourgmestre et échevins du 14 octobre 1997 a été confirmée par le conseil communal. Cette confirmation a eu lieu après l'écoulement du délai de six mois dans lequel un recours doit être intenté. La Cour n'exige toutefois pas que la décision d'intenter un recours soit prise par le conseil communal dans le délai précité de six mois, à la condition que le collège ait posé l'acte nécessaire dans ce délai. Selon une jurisprudence constante, la décision du conseil communal d'intenter le recours peut être fournie jusqu'avant la clôture des débats (arrêt n° 49/94).

A.1.8. Il ressort des pièces qu'ils ont déposées que les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants ont fait la preuve de leur qualité. Les requérants ont été nommés par arrêté ministériel du 30 avril 1991 avec effet au 1er janvier 1991. Le 2 mars 1994, le Conseil de l'enseignement pluraliste a fait parvenir une proposition de renouvellement au ministre, qui n'y a pas donné suite. Compte tenu de ce qui précède et des règles de bonne administration, selon lesquelles le Conseil doit poursuivre sa tâche jusqu'à la désignation du Conseil suivant, le Conseil a continué de fonctionner dans sa composition du moment. Il y a eu, pourrait-on dire, une reconnaissance *de facto*, étant donné que même après le 1er janvier 1995, les frais de transport et de séjour des membres du Conseil ont été payés sans problème par le ministre de la Communauté flamande, département de l'enseignement. Même après le 1er janvier 1995, le ministre flamand de l'Enseignement a continué d'adresser ses lettres au Conseil, à l'attention de monsieur le président, et le Conseil siège du reste officiellement dans un bureau du département de l'enseignement. Au début de 1995, le collège de direction du Conseil a été invité par le chef de cabinet du ministre flamand de l'Enseignement pour une entrevue le 20 septembre 1995 et quelques décisions ont été prises à cette occasion. Lors de l'examen du décret au Parlement flamand, le président et une délégation du Conseil de l'enseignement pluraliste ont été invités officiellement par la Commission de l'enseignement, de la formation et de la politique scientifique, en vue de faire connaître et de défendre leur point de vue sur le décret relatif à l'enseignement fondamental. A la fin de 1996, le conseil a été invité par le cabinet du ministre de l'Enseignement à un entretien avec le ministre, le 12 novembre 1996. En août 1997, le conseil a publié le rapport de la conférence internationale d'Alden Biesen. Cette édition a été payée sur le budget du département de l'Enseignement. L'article 12.09, section 35.4, du budget est attribué au Conseil de l'enseignement pluraliste et est approuvé chaque année par le Gouvernement flamand sur présentation du ministre de la Communauté flamande. Cet article figure même encore dans le budget 1998. Les requérants remplissaient donc encore toujours leurs fonctions au moment de l'introduction des dispositions attaquées du décret relatif à l'enseignement fondamental.

A.1.9. On ne peut suivre l'argumentation du Gouvernement flamand relative au défaut d'intérêt de la commune de Moerbeke. Il est clair que l'article 25 ne concerne pas l'enseignement communal. L'alinéa 2 de l'article 25 confirme seulement le libre choix des parents entre l'enseignement officiel, d'une part, et l'enseignement libre, d'autre part. L'article 3, 37°, du décret attaqué définit l'enseignement officiel comme « enseignement organisé par un pouvoir public. L'ARGO est un pouvoir public ». Cette définition limitative de l'enseignement officiel, qui réduit l'enseignement officiel à l'enseignement organisé par l'ARGO, doit donc être comprise de façon restrictive. L'enseignement organisé par les communes ne répond pas non plus à la définition de l'enseignement libre donnée dans le décret, à l'article 3, 57°. Enfin, la circonstance que l'enseignement subventionné vise, conformément à l'article 3, 19°, tant l'enseignement libre que l'enseignement officiel, à l'exception de l'enseignement communautaire, est sans pertinence. Le critère du libre choix ne porte pas sur la distinction entre enseignement financé et enseignement subventionné mais concerne la distinction entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel. L'enseignement communal subventionné est par conséquent exclu de l'application de l'article 25 du décret.

L'article 25 cause dès lors un préjudice à la première partie requérante. L'article 97 est entaché du même défaut, étant donné qu'il fait référence à l'école de libre choix au sens de l'article 25, § 1er, 1°, du décret. Enfin, l'article 98 cause également un préjudice puisque cet article est applicable seulement aux écoles créées après le 1er septembre 1997, qui satisfont aux conditions indiquées. Or, celles-ci sont restrictives à l'égard de l'enseignement communal.

A.1.10. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants en raison du fait que le décret, en supprimant le Conseil de l'enseignement pluraliste, a mis fin à leur intérêt fonctionnel. Cette thèse confirme cependant l'intérêt des requérants, étant donné que l'article 185 les touche directement et défavorablement. Les requérants ont été choisis parmi un groupe de candidats ayant manifestement été retenus, et pour l'intérêt qu'ils portaient aux idées de l'enseignement pluraliste, et pour leur attachement à celles-ci et qui étaient prêts à déclarer leur appartenance à la tendance confessionnelle ou non confessionnelle. En 1986 et 1991, lors de la composition des Conseils successifs, les membres ont signé une déclaration d'adhésion à la charte de l'enseignement pluraliste (« Verklaring van Gehechtheid aan de Keure van het Pluralistisch Onderwijs »). Par là, ils ont pris expressément l'engagement de défendre l'enseignement pluraliste par tous les moyens mis à leur disposition.

A.1.11. Le Gouvernement flamand considère que la deuxième partie du recours en annulation est irrecevable, faute d'un quelconque lien de fait ou de droit entre la commune de Moerbeke et les autres requérants qui ont introduit le recours. A défaut d'une nullité expressément prévue par la loi spéciale du 6 janvier 1989, cette exception doit être rejetée. En outre, l'exception est liée au fond de l'affaire, puisque le moyen invoqué est précisément fondé sur le fait que la limitation du libre choix est liée à la suppression de l'enseignement pluraliste.

Quant au fond

Requête

A.2.1. Les parties requérantes invoquent un moyen unique pris de la violation de l'article 24, §1er, alinéas 1er et 2, et de l'article 24, § 4, de la Constitution. Ce moyen est exposé comme suit :

« en ce que, première branche, les articles 25, 97 et 98 du décret attaqué prévoient le maintien du libre choix d'enseignement des parents mais redéfinissent les composantes de cette liberté de choix en limitant la liberté de choix, d'une part, pour ce qui concerne l'enseignement officiel, à l'enseignement organisé par l'ARGO et les écoles communales et provinciales créées après le 1er septembre 1997, pour autant qu'elles remplissent certaines conditions et, d'autre part, pour ce qui concerne l'enseignement libre, aux écoles qui se basent sur une religion ou une philosophie reconnues,

en ce que, seconde branche, cette redéfinition et cette limitation de la liberté de choix est liée à la suppression des dispositions applicables aux écoles pluralistes,

alors que l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution prévoit la liberté d'organiser une école, que l'article 24, § 1er, alinéa 2, de la Constitution assure le libre choix des parents et que l'article 24, § 4, de la Constitution dispose que tous les établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret,

en sorte que, en excluant de l'enseignement officiel les écoles communales et provinciales créées avant le 1er septembre 1997 et en supprimant les écoles pluralistes, les dispositions attaquées violent les articles cités au moyen. »

A.2.2. Les articles 2 à 4 de la loi du Pacte scolaire contiennent une double distinction. D'un côté, il fallait distinguer, en fonction du réseau auquel l'établissement d'enseignement appartenait, d'une part, les écoles officielles de la communauté et les écoles organisées par les pouvoirs publics (communes, provinces, etc.) et, d'autre part, les établissements d'enseignement libre, organisés par des personnes privées. D'un autre côté, une distinction était établie entre les établissements d'enseignement en fonction de leur caractère respectivement neutre (ou non confessionnel), confessionnel ou pluraliste. Les deux distinctions précitées ne coïncidaient pas nécessairement. Des établissements d'enseignement officiels pouvaient être confessionnels, alors que des établissements d'enseignement libres pouvaient tout aussi bien être non confessionnels. La loi du Pacte scolaire détermine à son tour quelles écoles libres et officielles doivent être considérées comme neutres ou pluralistes. En ce qui concerne l'enseignement pluraliste, l'arrêté royal du 12 janvier 1981 a déterminé la compétence, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'enseignement pluraliste. Le caractère effectif du libre choix entre les différents établissements d'enseignement (article 4 de la loi du Pacte scolaire) est assuré par l'obligation incombant à la communauté soit d'organiser l'enseignement communautaire, soit de subventionner l'enseignement libre, soit encore d'intervenir dans les frais de transport vers l'un ou l'autre enseignement, lorsque aucun des deux établissements d'enseignement ne se trouve à une distance raisonnable. Or, cette obligation n'existe pas lorsqu'une école pluraliste se trouve à une distance raisonnable.

A.2.3. Le décret attaqué procède à une redéfinition des catégories d'établissements d'enseignement. Par enseignement officiel, il y a lieu d'entendre l'enseignement organisé par un pouvoir public. L'ARGO est qualifié de pouvoir public. L'enseignement libre est défini comme étant l'enseignement organisé par une personne physique ou une personne morale de droit privé. L'article 25, § 1er, alinéa 2, du décret confirme le libre choix des parents entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel. Il maintient également l'obligation, pour la

communauté, d'intervenir dans le financement ou dans les frais de transport vers l'école lorsqu'un des deux types d'établissement d'enseignement, libre ou officiel, n'existe pas dans un rayon de quatre kilomètres, et ce à condition qu'un nombre minimum de parents d'élèves aient introduit une telle demande. L'article 25, § 1er, alinéa 3, 1° et 2°, précise cependant que l'enseignement officiel doit respecter les articles 97 et 98 du décret et que l'enseignement libre est basé sur une religion reconnue ou sur une philosophie reconnue. Les articles 97 et 98 déterminent ce qu'il y a lieu d'entendre par « école de libre choix ». L'article 97 dispose qu'une école d'enseignement ordinaire qui est organisée par l'ARGO, sur la base de l'article 25, § 1er, 1°, afin de garantir le libre choix est une école de libre choix. En outre, conformément aux dispositions de l'article 98, § 1er, une école d'enseignement ordinaire créée depuis le 1er septembre 1997 et organisée par une autorité communale ou provinciale peut garantir le libre choix visé à l'article 25, § 1er, 1°, si elle est ouverte à tous les élèves, sans préjudice des conceptions idéologiques, philosophiques ou religieuses des parents et des élèves, et qu'elle confirme ainsi son caractère ouvert. Conformément à l'article 98, § 2, la susdite école doit néanmoins remplir plusieurs conditions. Enfin, l'article 99 énonce qu'une école libre d'enseignement ordinaire basée sur une religion ou sur une philosophie qui est créée par application de l'article 25, § 1er, 2°, afin de garantir le libre choix, est une école de libre choix si elle est reconnue par l'instance compétente du culte ou de la philosophie en question.

Il découle de ce qui précède que le décret limite la dénomination d'« école de libre choix », s'agissant de l'enseignement officiel, soit à l'enseignement organisé par l'ARGO, soit à l'enseignement organisé par une province ou une commune pour autant que l'établissement d'enseignement ait été créé après le 1er septembre 1997 et pour autant qu'il remplisse les conditions fixées par l'article 98 du décret. Pour l'enseignement libre, une école est qualifiée d'école de libre choix lorsqu'elle a été reconnue par l'instance compétente de la religion ou de la philosophie reconnue concernée. Il résulte de ce qui précède que les écoles communales et provinciales créées avant le 1er septembre 1997 font l'objet d'une discrimination puisqu'elles ne peuvent être des écoles de libre choix. Cette exclusion vaut du reste également pour les écoles libres qui ne sont pas basées sur une religion ou une philosophie reconnue mais bien sur un projet pédagogique ou sur une méthode reconnue, comme les projets et méthodes pluralistes.

Il résulte de ce qui précède que le libre choix que la communauté doit garantir à chaque parent en vertu de l'application de l'article 24, § 1er, alinéa 2, de la Constitution est désormais limité de manière importante puisque ce libre choix ne concerne pas certaines écoles. En outre, il y a violation de l'article 24, § 4, de la Constitution, lequel dispose que tous les établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. On ne saurait en effet trouver aucune motivation justifiant le fait que les établissements d'enseignement communaux et provinciaux bénéficient ou non de la qualification d'école de libre choix selon qu'ils ont été créés avant ou après le 1er septembre 1997.

A.2.4. Les dispositions attaquées, et plus précisément l'article 185 du décret, suppriment l'existence d'écoles pluralistes, instaurées par diverses dispositions de la loi du 14 juillet 1975 modifiant la loi du Pacte scolaire. Le décret entrepris méconnaît ainsi l'article 24, § 1er, alinéa 1er, et § 4, de la Constitution, lequel dispose que l'enseignement est libre et que le décret prend en compte les différences objectives existantes, à savoir les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié. La suppression de l'école pluraliste a porté atteinte à la liberté d'enseignement, à la liberté de choix des parents et au nécessaire respect des caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur. De surcroît, la suppression des dispositions qui prévoient l'organisation du Conseil de l'enseignement pluraliste pour l'enseignement fondamental crée une insécurité juridique, puisqu'il n'est pas tenu compte de l'existence de l'école secondaire pluraliste.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.5. La deuxième branche du moyen ne satisfait pas aux exigences posées par la Cour concernant la recevabilité des moyens. Le requérant doit indiquer quels articles de la Constitution ou des lois spéciales sont violés, quelles dispositions de la norme attaquée violent ces articles et en quoi consiste cette violation. Dans la seconde branche du moyen, il n'est pas indiqué en quoi consisterait la violation de l'article 24, § 1er, alinéas 1er

et 2, par l'article 185 du décret. Un simple renvoi ou un rappel du contenu des articles de la Constitution qui sont visés ne suffit pas à cette fin.

A.2.6. La première branche du moyen vise le fait qu'en vertu de l'article 98 du décret, une école fondamentale organisée, entre autres, par une administration communale ne peut être considérée comme une école de libre choix, dans l'enseignement ordinaire, que s'il s'agit d'une école nouvellement créée depuis le 1er septembre 1997.

La première partie requérante se trompe lorsqu'elle croit lire dans les articles 97, 98 et 99 (non attaqués) qu'une distinction est faite, en ce qui concerne la date et dans le cadre d'un agrément éventuel en tant qu'école de libre choix, entre une école ARGO, une école organisée par une administration communale ou une école provinciale et une école libre. Dans ces articles, le législateur décretaal parle d'une école *créée* sur la base de l'article 25, § 1er, du décret, de sorte que, même si ce n'est pas dit expressément dans deux d'entre eux, les trois articles concernent nécessairement des écoles créées dans le cadre du décret du 25 février 1997 qui, précisément aussi pour ces articles, est entré en vigueur le 1er septembre 1997. Vu de cette manière, il ne saurait être question d'une distinction puisque la mention expresse de la date du 1er septembre 1997 dans l'article 98, § 1er, du décret est irrelevante. Le fait que des écoles de la Communauté et des écoles libres qui ont été agréées en tant qu'écoles de libre choix sous le régime de l'article 4 de la loi du Pacte scolaire conservent cette qualification sous le régime du décret attaqué n'est pas dû à la manière dont sont rédigés les articles 97 et 99 mais résulte des articles 198 et 188, non attaqués, du décret. Que ces derniers articles n'apportent aucun avantage à la première partie requérante est simplement dû au fait qu'une école organisée par une commune ou une province sous le régime de l'article 4 de la loi du Pacte scolaire ne pouvait jamais être une école de libre choix. En présence d'une école de l'enseignement communautaire et d'une école libre (confessionnelle), le législateur du Pacte scolaire partait en effet du principe que le libre choix était garanti, puisque les deux caractères étaient déjà présents.

Le fait que, pour pouvoir être considérées comme écoles de libre choix, les écoles organisées par les communes et les provinces doivent confirmer leur caractère ouvert et satisfaire également aux six conditions supplémentaires mentionnées à l'article 98, § 2, du décret, pour autant qu'on considérerait qu'une distinction serait ainsi créée par rapport aux écoles communautaires, n'est pas attaqué par la première partie requérante.

A.2.7. S'agissant de la deuxième branche du moyen, on peut formuler les considérations suivantes. Dans la Communauté flamande, il n'a jusqu'à présent été organisé qu'une seule école fondamentale pluraliste. Ce faible succès s'explique par le fait que la troisième voie que constitue l'enseignement pluraliste, entre les deux blocs de pouvoir établis, n'a trouvé appui, en tant que solution structurelle, qu'après d'une avant-garde intellectuelle, cependant que la réalité organisationnelle en 1975, lors de l'instauration de l'école pluraliste, pensait encore fort en termes de réseaux et était politiquement très liée à la philosophie du Pacte scolaire.

On constate aujourd'hui que la notion traditionnelle de réseau subit une sérieuse forme d'érosion, que des écoles, à l'intérieur des réseaux, accentuent de plus en plus leur profil et que les autorités stimulent - également dans une perspective constitutionnelle - l'autonomie des écoles. En 1995 déjà, le ministre flamand de l'Enseignement tirait de ceci la conclusion qu'il fallait avoir le courage politique de dire que le Conseil de l'enseignement pluraliste n'est pas l'instrument adéquat pour concrétiser une idée qui, dans le passé, était importante et qui l'est devenue de plus en plus dans la société et que l'on doit poursuivre dans la voie de l'autonomie et de l'accentuation du profil des écoles et de l'accompagnement des parents dans le choix d'une école qui soit conforme aux facultés de l'enfant.

A cela s'ajoute que la neutralité que la Constitution impose à l'enseignement communautaire est interprétée de plus en plus, depuis la communautarisation, comme une neutralité « active », au lieu de la neutralité « passive » des pères du Pacte scolaire. La neutralité passive a progressivement été jugée trop rigide, formulée trop négativement, trop peu dynamique et trop peu réaliste, sans égard à la réalité changeante et aux besoins éprouvés de l'élève. Lors de la révision de la Constitution de 1988, le Gouvernement fédéral a donc avancé, dans sa note justificative, un concept de neutralité positive et si possible différenciée en fonction des communautés. En Flandre, on a constaté une évolution vers une forme plus active de pluralisme, un pluralisme interne.

Finalement, en exécution de l'article 32 du décret spécial du 19 décembre 1988, le conseil central de l'ARGO a adopté une nouvelle déclaration de neutralité. Une comparaison d'ensemble du décret spécial relatif à l'ARGO et de l'article 2, b), de la loi du Pacte scolaire fait clairement apparaître que la neutralité active de l'enseignement communautaire et le projet pédagogique de l'école pluraliste sont quasiment interchangeables.

Dans les faits, l'enseignement officiel subventionné connaît également un fonctionnement essentiellement pluraliste, à cause notamment de l'obligation qui lui est imposée par l'article 24, § 1er, dernier alinéa, de la Constitution d'offrir, 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, ceci allant de pair avec la volonté des communautés de veiller à ce que chacun, dans cet enseignement, puisse réellement opter pour un culte ou pour la morale non confessionnelle et avec la diffusion de cette liberté de choix dans les autres secteurs de l'enseignement dispensé par ces pouvoirs publics, résultant de l'égalité des usagers.

C'est dès lors à bon droit que l'exposé des motifs mentionne à propos de l'article 185 du décret que la suppression du Conseil de l'enseignement pluraliste implique une modification de l'article 2 de la loi du Pacte scolaire, qui ne s'applique plus à l'enseignement fondamental. Le fait de supprimer les dispositions relatives à l'enseignement pluraliste dans la loi du Pacte scolaire n'empêche aucune école de respecter toutes les convictions philosophiques ou religieuses des parents et d'être donc pluraliste. Chaque direction d'école (en dehors de l'enseignement communautaire) définit en effet son esprit et son projet pédagogique propres. La règle, instaurée par le biais de l'article 98 du décret, selon laquelle l'enseignement fondamental ordinaire organisé par les communes et les provinces peut désormais se présenter comme une école de libre choix, contrairement au régime de la loi du Pacte scolaire, est également de nature à promouvoir en l'occurrence la tendance pluraliste.

La suppression litigieuse ne met en aucune manière en péril la liberté de choix des parents. Déterminer comment ce libre choix peut se réaliser au mieux, voire être favorisé, relève des choix d'opportunité qui incombent au législateur décréteur. Il apparaît que le pluralisme est mieux servi, dans l'enseignement fondamental, par une approche active de la notion de neutralité (dans l'enseignement communautaire et, en fait aussi, dans l'enseignement officiel subventionné) et par la garantie effective de la liberté active d'enseignement et de l'autonomie des directions d'écoles qui y est liée (dans l'enseignement libre subventionné) qu'il ne l'était par la réglementation supprimée, dont le résultat après plus de vingt ans est quasi nul.

Concernant l'incidence de la disposition attaquée sur l'unique école secondaire pluraliste agréée, seule l'« insécurité juridique » est invoquée à ce propos. Ce principe de droit n'est pas une règle dont la violation peut être invoquée devant la Cour.

Mémoire en réponse

A.2.9. L'exception d'irrecevabilité du moyen soulevée par le Gouvernement flamand ne peut être accueillie. Le moyen, tel qu'il est développé dans la requête, est suffisamment clair.

A.2.10. Dans le décret attaqué, le législateur décréteur a opté pour une distinction entre enseignement officiel et enseignement libre, parce qu'il considérait que la distinction opérée précédemment entre enseignement confessionnel et enseignement non confessionnel n'était plus utilisable.

L'article 24, § 1er, de la Constitution ne garantit pas seulement la liberté d'enseignement, mais souligne également la liberté de choix des parents. Les parents ont la liberté de choisir l'enseignement qui correspond à leurs opinions, goûts et dispositions personnels. La liberté de choix ne concerne pas seulement les opinions philosophiques ou politiques mais également tout autre contenu, méthode, lieu, établissement d'enseignement ou, pour l'enseignement en dehors d'un établissement, l'enseignant auquel on donne la préférence. La communauté a l'obligation de créer les garanties nécessaires à la liberté de choix sur tous les plans et d'exclure toute limitation de fait du droit précité. Toute restriction à la liberté de choix constitue ainsi une mesure préventive, étant donné qu'elle empêche des personnes d'user de la liberté qui leur est garantie par la Constitution. Le

législateur décréteil flamand avait donc l'obligation, lors de la rédaction des articles attaqués, de veiller à ce que le droit de libre choix des parents soit garanti de manière suffisante.

L'appellation « école de libre choix » peut être utilisée seulement par : les écoles d'enseignement ordinaire qui ont été ou sont créées par l'ARGO sur la base de l'article 25, § 1er, 1^o; les écoles d'enseignement ordinaire qui ont été ou sont créées après le 1er septembre 1997 par une autorité communale ou provinciale et qui satisfont aux conditions prévues à l'article 98, § 2, du décret; les écoles appartenant au réseau de l'enseignement libre, basées sur une religion ou une philosophie reconnue. Les écoles organisées par une autorité communale ou provinciale qui satisfont aux conditions de l'article 98, § 2, du décret et sont ouvertes à tous les élèves, quelles que soient les conceptions idéologiques, philosophiques ou religieuses des parents et des élèves et qui confirment ainsi leur caractère ouvert, mais qui ont été créées avant le 1er septembre 1997, ne peuvent donc pas bénéficier de l'appellation « école de libre choix » et des avantages qui y sont liés. Au « critère de libre choix » sont en effet liées des normes de programmation et de rationalisation. La liberté de choix des parents est par conséquent limitée *de facto*. Les articles attaqués constituent donc une mesure préventive qui fait obstacle à l'exercice du principe du libre choix garanti par la Constitution.

Il résulte de l'article 24, § 4, de la Constitution que tous les établissements d'enseignement doivent être traités de façon égale par le législateur décréteil. Lorsque le législateur décréteil considère toutefois qu'il doit prévoir un traitement différencié, il doit avancer une justification objective et raisonnable qui soit proportionnée aux effets de la distinction opérée.

Pour la différence de traitement instaurée, le législateur décréteil a fixé, de manière totalement arbitraire, une date en fonction de laquelle un établissement d'enseignement répondant à des critères totalement identiques sera placé dans l'une ou l'autre catégorie, simplement selon qu'il aura été créé avant ou après la date arbitrairement fixée. Le fait que le privilège de certaines écoles officielles et libres d'une tendance déterminée d'être des écoles de libre choix date déjà du Pacte scolaire est à cet égard totalement dénué de pertinence. Il est question ici de la loi du Pacte scolaire et non de son incidence constitutionnelle, de sorte qu'il ne saurait en aucune manière être fait appel à la loi précitée pour justifier le caractère constitutionnel des dispositions attaquées.

Non seulement le législateur décréteil instaure un traitement inégal d'un même établissement d'enseignement sans qu'on puisse trouver à cela quelque raison objective, mais la distinction opérée en fonction de la date de création est en outre totalement dénuée de pertinence au regard de l'objectif poursuivi. Les effets de la distinction opérée - bénéficier de certains avantages selon que l'on est ou n'est pas une école de libre choix - sont totalement disproportionnés à l'objectif poursuivi.

Le Gouvernement flamand prétend qu'il n'y a pas de différence traitement parce que les dispositions attaquées entrent toutes en vigueur le 1er septembre 1997. Ceci n'enlève toutefois rien au fait qu'une école créée par une province ou une commune après ou avant la date précitée sera traitée de manière différente, cependant que ce critère ne s'applique pas aux écoles communautaires ou aux écoles fondamentales libres.

A.2.12. Le fonctionnement du Conseil de l'enseignement pluraliste a été partiellement entravé parce que les mesures d'exécution nécessaires n'ont pas été prises. Il est exact qu'à ce jour, seules deux écoles pluralistes ont été reconnues par le Conseil, mais ceci n'enlève rien à la possibilité de poursuivre la création de tels établissements d'enseignement.

La suppression de l'existence des écoles pluralistes a pour effet de limiter la liberté de choix des parents. Des parents qui ont consciemment choisi une formation pluraliste active sont maintenant privés de la possibilité d'opter pour l'enseignement de leur choix. Le droit de choix des parents implique qu'ils ont le droit de choisir une école dans laquelle l'attention se porte sur la diversité des opinions, des valeurs et des attitudes à l'égard de l'homme et de la société, à travers les différentes cultures, dans le passé et aujourd'hui. Une école dans laquelle, par le biais du dialogue et de la confrontation, les élèves bâtissent leur propre vision de l'homme et de la société.

Le renvoi, par le Gouvernement flamand, à l'exposé des motifs, dans lequel il est dit que le fait de supprimer les dispositions relatives à l'enseignement pluraliste dans la loi du Pacte scolaire n'empêche aucune école de respecter toutes les convictions philosophiques ou religieuses des parents et d'être donc pluraliste, parce que chaque direction d'école (en dehors de l'enseignement communautaire) définit en effet son esprit et son projet pédagogique propres, est totalement dénué de pertinence, étant donné que, dans la pratique, il sera beaucoup plus difficile, voire impossible, de créer un établissement d'enseignement répondant à un projet d'enseignement pluraliste ou de le maintenir en vie. Par conséquent, l'article 24, § 1er, de la Constitution est violé.

En créant le Conseil de l'enseignement pluraliste et en prévoyant, dans la législation, l'existence d'établissements d'enseignement à caractère pluraliste, le législateur décrétoal a jugé qu'il y avait en effet des différences objectives qui justifiaient un traitement différencié. Lorsqu'il a adopté les dispositions attaquées, le législateur décrétoal a négligé de tenir compte des caractéristiques propres des établissements d'enseignement pluraliste qui justifient un traitement adapté et il a ainsi violé l'article 24, § 4, de la Constitution.

Les dispositions attaquées aboutissent à une incohérence. D'une part, le décret relatif à l'enseignement fondamental prévoit la suppression du Conseil de l'enseignement pluraliste, cependant que, d'autre part, cette institution doit encore fonctionner au niveau de l'enseignement secondaire, où il est encore question d'écoles pluralistes. Le Conseil concerné est en outre un organe d'agrément et de contrôle pour l'enseignement secondaire pluraliste. Cet enseignement est ainsi empêché de remplir ses obligations légales. Les établissements d'enseignement pluraliste concernés doivent satisfaire à certaines obligations pour être reconnus en tant qu'écoles pluralistes, ce qui leur donne le droit à des subventions et à d'autres avantages prévus par la loi, mais ils perdent ces droits parce qu'ils ne peuvent plus remplir ces obligations, faute d'une institution à laquelle ils puissent rendre des comptes. Une telle façon d'agir a pour effet qu'il existe une insécurité juridique quant au sort des établissements d'enseignement pluraliste existant au niveau de l'enseignement secondaire. Le principe d'égalité, le principe de non-discrimination et l'application de ces principes aux matières d'enseignement ainsi que le principe de la liberté d'enseignement impliquent également que soit contrôlée la sécurité juridique de la situation ainsi créée par le législateur. Une situation juridiquement incertaine peut en effet donner lieu à des discriminations, à de l'inégalité et à des atteintes aux droits précités.

Affaire portant le numéro 1171 du rôle

Quant à l'intérêt

Requête

A.3.1. L'a.s.b.l. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen, première partie requérante, a pour objet, selon l'article 3 de ses statuts :

a) de défendre et préserver les intérêts des écoles Rudolf Steiner, et

b) de promouvoir la liberté de l'enseignement et de la vie culturelle au sens large. Elle est représentative des écoles Steiner, puisqu'elle regroupe tous les pouvoirs organisateurs subventionnés se réclamant de la pédagogie Steiner. La spécificité pédagogique de l'école Steiner est fondée sur une conception bien précise de l'être humain, de sa valeur et des liens qui l'unissent au monde. Ce niveau plus profond, mais essentiel, a indéniablement une dimension philosophique. Bien que la conception pédagogique d'une école Steiner, qui ne saurait être réduite à une méthode pédagogique, ne soit pas neutre au sens philosophique, elle est cependant ouverte à tous les parents, quelles que soient leurs convictions. L'intérêt de la première partie requérante a été admis dans les arrêts n^{os} 28/92 et 76/96.

A.3.2. L'a.s.b.l. Federatie van Onafhankelijke Pluralistische Emancipatorische Methodescholen (FOPEM) a, selon l'article 3 de ses statuts, pour objet :

a) de promouvoir et de soutenir les écoles de méthode indépendantes et leur pédagogie dans l'enseignement libre non confessionnel subventionné;

b) d'organiser des cours de formation continue et un accompagnement pédagogique;

c) d'aider les groupements qui souhaitent créer une école de méthode indépendante. Elle est représentative

des écoles expérimentales, des écoles Freinet et des écoles à projet de l'enseignement libre non confessionnel. Elle adhère à la vision éducative du « nouveau mouvement scolaire » de la première moitié du vingtième siècle et de ses actualisations intervenues dans les années soixante et septante. Les écoles concernées prônent explicitement la diversité philosophique et culturelle. C'est pourquoi elles se définissent comme « pluralistes » dans l'appellation de leur association, même si, par le passé, elles ont décidé de ne pas adhérer à l'enseignement pluraliste légalement réglementé, en raison de l'obligation d'organiser un choix entre la religion et la morale non confessionnelle. Cette obligation leur apparaît comme une accentuation excessive de différences, alors que le choix d'une « approche culturelle » intégrée permet d'appréhender de manière positive la diversité philosophique et culturelle. Pour les écoles « FOPEM », le pluralisme consiste à mettre les enfants en contact, dans la pratique journalière et concrète de l'enseignement, avec l'autre, dans son altérité. L'intérêt de la deuxième partie requérante est illustré par le fait qu'elle a exposé ses points de vue, d'ailleurs aussi au nom de la première partie requérante, à l'audience du Parlement flamand concernant l'enseignement fondamental.

A.3.3. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Vrije Ruimte a pour objet la réalisation d'une véritable liberté d'enseignement. L'intérêt de cette partie requérante a été admis dans l'arrêt n° 76/96.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.3.4. Le décret relatif à l'enseignement fondamental concerne tant l'enseignement fondamental ordinaire que l'enseignement fondamental spécial; il concerne également une intégration (éventuelle) des deux formes d'enseignement moyennant une coopération (article 11). Aucune des parties requérantes n'indique clairement si son objet social et son fonctionnement effectif concernent également l'enseignement spécial. Sauf si les parties requérantes apportent la preuve que, dans le cadre de leur objet social, il en est bien ainsi, les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt pour attaquer de manière recevable les dispositions qui concernent l'enseignement spécial, à savoir les articles 101, 105, § 2, 115 et 121 du décret. Elles ne justifient pas non plus de l'intérêt requis pour demander l'annulation des autres dispositions qu'elles attaquent, en tant que celles-ci s'appliquent à l'enseignement fondamental spécial.

A.3.5. Suite au décret du 19 décembre 1997, les articles 79, 81 et 83, § 2, sont remplacés par de nouveaux articles. Un paragraphe 2 est ajouté à l'article 80. Les parties requérantes ne peuvent plus attaquer de façon recevable les dispositions remplacées par ce décret. Leur recours est devenu sans objet sur ce point. A cela, la circonstance que le décret du 25 février 1997 entre en vigueur le 1er septembre 1997, pour ce qui concerne les articles visés ici, alors que les articles 5 à 10 du décret du 19 décembre 1997 n'entrent en vigueur que le 1er janvier 1998 ne change rien. En effet, les articles visés concernent le budget de fonctionnement de l'enseignement fondamental financé, qui doit être fixé annuellement, et ce budget est nécessairement établi par année budgétaire, correspondant à l'année civile.

Mémoire en réponse

A.3.6. Les parties requérantes ont démontré à suffisance leur intérêt dans la requête introductive. Les objections constitutionnelles qu'elles ont avancées lors des travaux préparatoires ont été écartées parce qu'on n'avait d'yeux que pour la situation des grands réseaux, sans prêter aucune attention aux écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions pédagogiques ou éducatives. Ceci les oblige à faire appel à chaque fois aux instances judiciaires.

A.3.7. La référence à l'enseignement fondamental spécial est irrelevante en droit comme en fait. L'objet social des parties requérantes n'est pas limité à l'enseignement fondamental ordinaire. L'a.s.b.l. Parcivalschool-Steinerschool, école d'enseignement spécial, est membre de la première partie requérante. Rien n'empêche que la seconde partie requérante assiste et aide une école de méthode indépendante

d'enseignement spécial, cependant que la liberté d'enseignement que la troisième partie requérante entend contribuer à réaliser n'est évidemment pas limitée aux écoles de l'enseignement fondamental ordinaire. Les moyens invoqués ne concernent pas uniquement les dispositions de rationalisation mais tout autant les normes de programmation qui s'appliquent aux écoles récemment créées.

Le décret a seulement pour objet d'aboutir à une intégration réglementaire de dispositions législatives éparses.

A.3.8. C'est également à tort que le Gouvernement flamand fait référence au décret budgétaire du 19 décembre 1997. L'article 79, § 1er, du décret relatif à l'enseignement fondamental est prétendument remplacé par l'article 5 du décret budgétaire, cependant que les textes sont identiques, étant entendu que dans le décret budgétaire, les montants pour les moyens de fonctionnement et les coûts salariaux ont été majorés de 617,8 millions de francs. Les articles 81 et 83, § 2, ont seulement été adaptés en fonction de l'ajout de l'article 80, § 2. Ces adaptations ne sauraient avoir pour effet que le moyen n'est pas recevable à défaut d'intérêt, alors que, dans le septième moyen, c'est essentiellement l'article 105 du décret qui est visé, lu, il est vrai, conjointement avec les articles 79 à 84 du décret. L'intérêt ne disparaît pas, étant donné qu'aucune modification n'est apportée à la règle selon laquelle les écoles des parties requérantes peuvent seulement faire appel aux moyens d'investissement attribués par la Communauté à partir du moment où la norme de programmation de la quatrième année d'existence est atteinte et qu'il n'est pas apporté de modification au fait qu'une nouvelle école subventionnée demeure obligée d'utiliser sa subvention de fonctionnement pour, notamment, l'hébergement, de sorte qu'une charge insupportable est imposée aux initiatives scolaires nouvellement subventionnées.

Quant au fond

Requête

A.4.1. Les parties requérantes développent huit moyens.

A.4.2. Le premier moyen est ainsi libellé :

« Violation de l'article 24, § 1er, 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 et de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme,

par les articles 3, 21°, 25, 99 et 101 du décret,

en ce que l'article 24, § 1er, de la Constitution dispose que l'enseignement est libre et que la communauté garantit le libre choix des parents et que les dispositions conventionnelles précitées impliquent que l'Etat respecte la liberté et le droit des parents ou des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs propres convictions religieuses et morales, et en ce que votre Cour a déjà considéré que la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution n'assure pas seulement le droit de créer des écoles -et dès lors de les choisir- basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, mais également le droit de créer des écoles qui trouvent leur spécificité dans certaines conceptions pédagogiques ou éducatives, et que la liberté de choix des parents ne peut être dissociée du droit de créer et de subventionner des établissements d'enseignement qui correspondent à ce libre choix,

alors que les articles 25 et 99 du décret entrepris n'autorisent des écoles de libre choix, dans l'enseignement ordinaire libre, qu'à la condition qu'elles soient fondées sur une seule religion ou philosophie reconnue et qu'elles soient reconnues par l'instance compétente du culte concerné ou de la philosophie concernée, avec pour résultat des normes de programmation et de rationalisation favorables, un accès plus direct aux moyens d'investissement de la communauté et la possibilité du transport obligatoire d'élèves, et qu'ainsi les écoles pluralistes accueillant plusieurs religions ou philosophies et les écoles trouvant leur spécificité dans certaines

conceptions pédagogiques ou éducatives, qui ne sont pas fondées sur une religion ou une philosophie reconnue, ne peuvent jamais prétendre à être reconnues comme écoles de libre choix, et

alors qu'il est allégué, s'agissant de l'enseignement spécial, que l'article 101 finance ou subventionne le libre choix sur la base, notamment, de la répartition en groupes, conformément à l'article 3, 21°, mais que, d'autre part, l'article 25 limite ici aussi le choix, dans l'enseignement libre, à l'enseignement fondé sur une seule religion reconnue ou une seule philosophie reconnue,

en sorte que la liberté d'enseignement et le libre choix des parents de créer et de voir subventionner des établissements d'enseignement répondant à leur choix sont limités et que l'article 24, § 1er, de la Constitution ainsi que les dispositions conventionnelles indiquées sont dès lors violés. »

Il ressort tant des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1988 que de la jurisprudence de la Cour (arrêts n^{os} 28/92 et 76/96) que la liberté d'enseignement, telle qu'elle est garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution, ne saurait être limitée à un choix entre des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, mais qu'elle garantit également le droit à la création d'écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions pédagogiques ou éducatives. Les limitations du droit au subventionnement admises par la Cour ne peuvent conduire *ipso facto* à restreindre la liberté d'enseignement à un choix entre des écoles fondées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle. Une telle restriction rendrait vaine l'interprétation faite de l'article 24, § 1er, de la Constitution, parce qu'il s'agirait alors d'une restriction illicite.

En réponse à la demande du Conseil d'Etat de justifier ce traitement distinct, l'exposé des motifs renvoie à la tradition et aux conventions internationales, dont il devrait résulter qu'une limitation aux convictions religieuses et philosophiques propres serait autorisée, parce que ces conventions font référence au niveau philosophique.

La référence à la tradition ne saurait convaincre, étant donné le contenu de l'arrêt Hibernia du Conseil d'Etat. Bien que l'exposé des motifs mentionne que la répartition entre enseignements confessionnel et non confessionnel n'est plus réaliste, il limite l'école de libre choix, en ce qui concerne l'enseignement libre, aux écoles qui sont fondées sur une religion ou philosophie reconnues, ce qui l'oblige à invoquer à nouveau la tradition.

La référence aux conventions internationales ne convainc pas davantage. Selon ces conventions, l'Etat doit respecter la liberté des parents, s'agissant de l'éducation religieuse et morale ou philosophique des enfants. Le Gouvernement flamand veut réduire cela à une éducation conforme à une philosophie reconnue, faisant volontairement fi de la possibilité pluraliste et d'autres conceptions pédagogiques ou éducatives. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que ces conventions visent diverses opinions et convictions, et pas seulement les philosophies reconnues. Les conventions conduisent à une interprétation large de ce qu'il y a lieu d'entendre par conviction philosophique, en sorte que c'est à tort que sont exclues les écoles pluralistes et les écoles dont la spécificité réside dans des conceptions pédagogiques ou didactiques déterminées.

A.4.3. Le deuxième moyen est formulé comme suit :

« Violation des articles 10 et 11 et de l'article 24, § 4 de la Constitution,

par les articles 25 et 100, en combinaison avec les articles 105 et 113 à 115,

en ce qu'une distinction, en vertu de laquelle certaines écoles libres répondent à la définition de l'école de libre choix et d'autres pas, n'est admissible que s'il existe des raisons objectives justifiant cette différence de traitement et que celle-ci présente un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi,

et en ce que ces raisons objectives ne sont pas présentes et que le rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi n'est en tout état de cause pas démontré en l'espèce à l'égard d'écoles pluralistes et d'écoles libres qui ne sont pas fondées sur une religion ou une conception philosophique reconnue, c'est-à-dire les écoles basées sur une méthode particulière, dès lors que l'article 25 du décret relatif à l'enseignement implique qu'une école de libre choix doit être créée à la demande de parents d'au moins 16 élèves et que ce nombre est également la norme de programmation conformément à l'article 100 du décret,

alors que

première branche, les normes de programmation pour l'enseignement fondamental ordinaire, qui s'appliquent donc à toutes les écoles pluralistes et aux écoles fondées sur une méthode particulière, varient entre 25 et 165 élèves et pour l'enseignement spécial, entre 5 et 180 élèves,

deuxième branche, conformément à l'article 100, § 2, une école de libre choix peut directement bénéficier des moyens d'investissement accordés par la communauté, cependant qu'une école qui n'est pas fondée sur une religion ou une philosophie reconnue ne peut, conformément aux normes de programmation de l'article 105 du décret, bénéficier des moyens d'investissement qu'après la quatrième ou la troisième année d'existence,

en sorte que

les principes d'égalité et de non-discrimination, tels qu'ils sont inscrits aux articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, sont violés, du fait qu'une distinction est établie pour laquelle il n'existe aucun motif objectif justifiant la différence de traitement et présentant un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi, et que les écoles pluralistes et celles qui sont fondées sur une conception pédagogique et éducative propre sont exagérément défavorisées. »

A ce propos, il convient de renvoyer à l'avis du Conseil d'Etat et à l'arrêt n° 36/97. Cet arrêt était encore basé sur l'existence de trois catégories, à savoir l'enseignement non confessionnel, l'enseignement confessionnel et l'enseignement pluraliste, comme prévu dans la loi du Pacte scolaire. Le décret entrepris supprime sans plus la catégorie de l'enseignement pluraliste. Désormais, la distinction établie ne peut plus être acceptée comme étant objective. Il convient tout au moins de constater que les écoles qui ne sont pas « de libre choix » sont exagérément défavorisées, dès lors que, par exemple, les normes de programmation sont fixées à 16 élèves et que la norme de programmation maximale pour les écoles de l'enseignement fondamental ordinaire est fixée à 165, c'est-à-dire plus du décuple.

A.4.4. Le troisième moyen est libellé comme suit :

« Violation des articles 24, § 1er, 24, § 4, 10 et 11 de la Constitution, en combinaison avec 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 et l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme,

par les articles 25 et 97 à 101 du décret, en combinaison avec les articles 113 à 115 du décret,

(Si votre Cour devait estimer que la violation de la liberté d'enseignement et celle du principe d'égalité, prises isolément, ne sont pas suffisamment démontrées, il convient en tout cas d'admettre que les paragraphes 1er et 4 de l'article 24 de la Constitution, considérés conjointement, sont violés par les articles du décret concernant l'école de libre choix.)

en ce que

première branche, l'article 24, §§ 1er et 4, de la Constitution garantit la liberté d'enseignement et l'égalité de traitement de chacun, ce qui implique, si on entend que la liberté d'enseignement ne reste pas purement théorique, que ceux qui veulent créer une école puissent raisonnablement prétendre aux subventions de l'autorité, et en ce que les articles 25 et 97 à 101 du décret prévoient que les écoles qui relèvent des réseaux établis et qui sont insuffisamment représentées en un lieu donné peuvent déroger radicalement aux normes standard en matière de subventionnement public,

alors que cette possibilité de dérogation pour être reconnu comme école de libre choix n'est pas offerte aux

écoles représentées par les parties requérantes ou pour lesquelles elles invoquent la liberté d'enseignement, ces écoles devant respecter les normes standard, dont le législateur décréte lui-même reconnaît, en créant le régime des écoles de libre choix, qu'elles ne peuvent garantir la survie d'une initiative pédagogique locale émanant d'un groupe restreint de la population, et ce sans que les besoins spécifiques des nouvelles initiatives pédagogiques soient rencontrés en quoi que ce soit, de sorte que des choses inégales (des initiatives de l'enseignement traditionnel là où la représentation est suffisante et de petites initiatives nouvelles qui attirent inévitablement moins d'élèves au début) sont traitées de manière égale et que des choses égales (initiatives qui connaissent localement un nombre réduit d'adhérents et qui ont besoin de subventions particulières pour survivre) sont traitées de manière inégale, sans que l'ampleur de la différence de traitement soit raisonnablement justifiée, et

en ce que

deuxième branche, la liberté d'enseignement, telle qu'elle est définie à l'article 24, § 1er, de la Constitution, et telle qu'elle est précisée dans les arrêts de votre Cour [...] concernant le droit éventuel au subventionnement par l'autorité est en corrélation avec l'article 24, § 3, de la Constitution pour ce qui est de l'accès gratuit à l'enseignement, ainsi qu'il a été confirmé à l'article 27, § 1er, du décret,

alors que l'obligation pour les nouvelles initiatives d'enseignement de satisfaire aux normes standard ne tient pas compte du fait que de nouvelles initiatives devront être réduites - à tout le moins au début - et supporter des charges énormes, ce qui est impossible dans le cas d'un subventionnement principalement linéaire, conformément aux normes standard,

en sorte que l'article 24, §§ 1er et 4, de la Constitution est violé en n'accordant pas les normes de faveur des écoles de libre choix aux écoles que représentent les parties requérantes ou pour lesquelles elles invoquent la liberté d'enseignement et en imposant à ces écoles les normes les plus strictes, sans prendre en compte la spécificité des nouvelles initiatives scolaires. »

L'autorité doit apprécier l'ampleur de ces subventions, compte tenu des divers besoins de la communauté, mais il convient également de prendre en compte, pour les moyens consacrés à l'enseignement, la mesure dans laquelle une subvention minimale constitue une condition pour la viabilité d'initiatives nouvelles, fondées sur une conception particulière de l'enseignement et de l'éducation. La possibilité d'être des écoles de libre choix n'étant pas donnée aux nouvelles initiatives pédagogiques, celles-ci doivent satisfaire à des normes de subventionnement dont le législateur décréte sait lui-même qu'elles ne permettent pas, aujourd'hui, d'assurer la survie d'initiatives soutenues par un petit groupe de la population. Dès lors, le législateur décréte, s'il veut respecter en ce domaine la liberté d'enseignement et le principe d'égalité, doit reconnaître le droit à l'existence de ces initiatives nouvelles et les rendre possibles en prévoyant un régime approprié. Ceci doit se faire par décret, parce que, comme la Cour l'a dit dans son arrêt n° 36/97, l'éventualité que le pouvoir exécutif tienne compte des circonstances particulières d'initiatives pédagogiques nouvelles et accorde une dérogation à cette fin est trop incertaine.

A.4.5. Le quatrième moyen est formulé comme suit :

« Violation des articles 10 et 11 et de l'article 24, §§ 1er et 4, de la Constitution,

par les articles 25, 97 et 98 du décret,

en ce que l'article 24, § 1er, de la Constitution garantit le libre choix des parents et que l'article 24, § 4, de la Constitution implique que tous les élèves, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant le décret, étant entendu qu'il convient de prendre en compte les différences objectives, parmi lesquelles les caractéristiques propres de chaque pouvoir organisateur, pouvant justifier un traitement approprié,

alors que, d'une part, l'article 25 du décret admet que l'enseignement officiel, comme visé aux articles 97 et 98, est ouvert à tous les élèves, quelles que soient leurs convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses ou celles des parents et élèves, et confirme de ce fait son caractère ouvert, mais que, d'autre part, le même article 25, s'agissant de la reconnaissance comme école de libre choix dans l'enseignement libre, ne donne cette possibilité qu'aux parents qui souhaitent un enseignement libre fondé sur *une seule* religion reconnue ou sur *une seule* philosophie reconnue et exclut donc les parents qui souhaitent une école à caractère ouvert, qui accueille tous les élèves, quelles que soient les convictions idéologiques, philosophiques ou religieuses des parents et des élèves,

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

Les écoles pluralistes se caractérisent par une attitude active à l'égard de la diversité. Ces écoles pluralistes relèvent de l'enseignement libre au sens de l'article 3, 57°, du décret, alors que l'article 98 précise la notion d'école de libre choix pour l'enseignement officiel. Ce qui est la règle pour l'école officielle est rendu impossible pour l'enseignement libre. Ceci ne peut être justifié par les caractéristiques propres du pouvoir organisateur, étant donné que le libre choix résulte de la liberté de choix des parents et que l'article 25 du décret exprime lui aussi que le libre choix émane du droit des parents à la liberté de choix.

A.4.6. Le cinquième moyen est libellé comme suit :

« Violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution,
par l'article 25 du décret,

en ce que les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination impliquent qu'une distinction établie par un décret soit fondée sur un critère adéquat,

alors que la reconnaissance d'une religion ou philosophie, à laquelle renvoie l'article 25 du décret, se fait sur la base de critères étrangers à l'organisation, à l'agrément ou au subventionnement de l'enseignement par la Communauté,

en sorte que les dispositions invoquées au moyen sont violées. »

Dans l'exposé des motifs, la notion d'école de libre choix est limitée, dans l'enseignement libre, aux écoles qui sont fondées sur une seule religion reconnue ou sur une seule philosophie reconnue, en faisant référence à quelques conventions internationales et au fait que la définition du niveau philosophique est une compétence fédérale. Or, la reconnaissance des cultes par l'autorité fédérale n'a aucun rapport avec le projet éducatif philosophique que l'on entend réaliser via l'enseignement. La réglementation fédérale concerne l'aide matérielle accordée aux ministres du culte ou aux conseillers moraux mais n'est pas adéquate dans le cadre de l'enseignement, surtout lorsqu'il est fait référence aux dispositions conventionnelles précitées.

A.4.7. Le sixième moyen est formulé comme suit :

« Violation de l'article 24, § 5, de la Constitution,
par les articles 113, 114, 115, 120 et 121 du décret,

en ce que l'article 24, § 5, de la Constitution implique que l'organisation, l'agrément ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret,

alors que les articles 113, 120 et 121 du décret habilite le gouvernement à édicter des normes relatives à la restructuration, à la programmation, au maintien dans l'enseignement spécial, à la rationalisation et aux dérogations,

en sorte que le principe de légalité est violé. »

Dans son avis L. 25.538/1, le Conseil d'Etat a considéré que les normes de population relèvent des principes fondamentaux qu'il incombe au législateur décréteur de fixer lui-même. Puisque le législateur décréteur l'a fait aux articles 25 et 100, § 1er, du décret, en ce qui concerne l'école de libre choix, il n'y a aucune raison d'adopter une autre attitude vis-à-vis des normes applicables aux écoles qui ne sont pas « de libre choix ».

A.4.8. Le septième moyen est libellé comme suit :

« Violation de l'article 24, §§ 1er et 3, de la Constitution,

par l'article 105 du décret, en combinaison avec l'article 79, § 1er, 80, 81, 83, § 2, et 84 du décret,

en ce que l'article 24, § 1er, garantit la liberté d'enseignement, ce qui implique que ceux qui créent une école doivent pouvoir prétendre raisonnablement aux subventions de l'autorité et en ce que l'article 24, § 3, confirme le droit à l'enseignement, ce qui signifie que l'accès à l'enseignement doit être gratuit,

alors que l'article 105, § 2, du décret prévoit que l'école financée ou subventionnée conformément à l'article 102 peut prétendre aux *moyens d'investissement* accordés par la communauté *dès que la norme de programmation de la quatrième année d'existence est atteinte* et que l'article 105, § 2, ajoute que l'école financée ou subventionnée conformément à l'article 103 peut prétendre aux moyens d'investissement après la troisième année d'existence déjà, cependant qu'une exception à la règle précitée est établie pour la nouvelle école qui était auparavant un lieu d'implantation,

*en sorte qu'*une nouvelle école subventionnée est obligée d'utiliser ses subventions de fonctionnement pour le logement, ce qui constitue une charge insupportable pour les initiatives scolaires nouvellement subventionnées, et que les dispositions indiquées au moyen sont donc violées. »

S'agissant des subventions de fonctionnement, la différence entre l'enseignement subventionné et l'enseignement financé est très importante, ce qui est reconnu à l'article 83, § 2, du décret. Cette différence sera réduite aux trois quarts, mais seulement lorsque les coûts salariaux du personnel de maîtrise, de métier et de service et des correspondants-comptables, visés à l'article 80, seront entièrement dégagés. Cela durera encore longtemps. Une nouvelle école subventionnée devra donc employer son budget de fonctionnement fort limité pour louer des bâtiments, vu que l'article 105 du décret ne permet de prétendre aux moyens d'investissement alloués au Service des travaux d'infrastructure de l'enseignement subventionné (en abrégé : DIGO) qu'à partir du moment où la norme de programmation de la quatrième année d'existence est atteinte (pour l'enseignement spécial, après la troisième année d'existence). Par contre, l'ARGO peut immédiatement mettre un immeuble à la disposition d'une nouvelle école, ce qui permet à celle-ci d'utiliser la totalité de ses subventions de fonctionnement à des fins pédagogiques et éducatives. Toute nouvelle école (également une école de libre choix) qui doit utiliser les moyens de fonctionnement pour la location d'un immeuble est dans l'impossibilité de garantir la gratuité de l'accès. La règle prévue à l'article 105 doit donc être remplacée par une règle prévoyant l'intervention de la Communauté dans les frais de logement de nouvelles initiatives scolaires, dès la première année d'existence et jusqu'à ce que l'investissement immobilier soit possible et ait été réalisé. Si le système des moyens d'investissement tel qu'il est prévu par l'article 105 était maintenu, il conviendrait au moins de faire disparaître la disproportion des moyens de fonctionnement accordés à l'enseignement financé.

A.4.9. Le huitième moyen est formulé comme suit :

« Violation des articles 10, 11 et 24, § 4 de la Constitution

par les mots '*par emploi organique dans l'enseignement fondamental, tel que fixé à l'article 89, § 3*' figurant à l'article 186, § 1er du décret,

en ce que les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination impliquent que des situations égales doivent être traitées de manière égale et qu'il doit y avoir un rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé par les mesures,

*alors qu'*à l'article 186, § 1er, du décret, les associations sans but lucratif qui ne sont pas affiliées à une organisation représentative et qui comptent moins de 425 emplois organiques peuvent, certes, prétendre à une

allocation forfaitaire, mais alors *'par emploi organique dans l'enseignement fondamental, tel que fixé à l'article 89, § 3'*, ce qui signifie que la subvention, qui doit servir à couvrir des frais fixes et qui est donc identique pour toutes les écoles (et tous les groupes d'écoles), doit être fixée de manière égale, quel que soit le nombre d'emplois organiques,

en sorte que des situations égales sont traitées de manière inégale et qu'il n'y a pas de rapport raisonnable entre les moyens employés et le but visé et que l'article 186, § 1er, viole dès lors l'article 24, § 4, et les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la subvention est accordée au prorata du nombre d'emplois organiques. »

Bien qu'il soit réjouissant que, grâce à l'article 186, § 1er, les «petits» dispensateurs d'enseignement bénéficient enfin à leur tour d'une certaine aide pour leurs initiatives d'accompagnement, il est clair qu'ici aussi, le critère a été taillé sur mesure pour les réseaux établis. En effet, en répartissant les moyens en fonction du nombre d'emplois organiques, les frais fixes sont financés dans une mesure fort inégale. Un exemple typique de tels coûts fixes est le développement de nouveaux programmes, obligation que la Communauté impose par l'instauration des objectifs finaux et des objectifs de développement.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.4.10. Les cinq premiers moyens concernent tous la manière dont est organisée, suite au décret, la « liberté de choix des parents » visée à l'article 24, § 1er, deuxième phrase, de la Constitution.

Sous le régime antérieur de l'article 4 de la loi du Pacte scolaire, le libre choix *sensu stricto* était organisé, tant en ce qui concernait l'obligation de création et de subventionnement que pour ce qui était d'assurer ou d'intervenir dans le transport des élèves, sur la base de la bipartition enseignement confessionnel/enseignement non confessionnel, en prenant pour critère de distinction les diplômes du personnel enseignant. Le libre choix *sensu lato* était également organisé, et principalement pour l'enseignement fondamental, par l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, tel qu'il a été modifié, et les notions d'« école isolée », d'« implantation isolée » et de « groupe » que cet arrêté contient. Le libre choix entre l'enseignement officiel, l'enseignement libre confessionnel et l'enseignement libre non confessionnel, dans lequel étaient comptées les écoles de méthode, a ainsi été garanti par l'exonération de l'application de certaines normes de programmation et l'utilisation de normes de rationalisation plus basses. Il est résulté de tout ceci que le libre choix s'est en réalité cantonné presque totalement dans le transport d'élèves « de libre choix », encore ceci concernait-il principalement l'enseignement spécial. Une seule école de libre choix *sensu stricto* a été créée en Flandre, celle de Kinrooi, dans l'enseignement communautaire; l'école communautaire de Comines s'inscrit plutôt dans le cadre de la problématique linguistique. Le transport assuré au cours de l'année scolaire 1994-1995 a concerné 1.800 élèves ayants droit, dont 431 dans l'enseignement fondamental libre subventionné.

Les principes de base du nouveau système sont au nombre de trois.

Au lieu de la bipartition confessionnel/non confessionnel, il est tout d'abord opté pour le libre choix *sensu stricto* entre l'enseignement officiel et l'enseignement libre, étant entendu que sont désormais prises en compte dans les écoles officielles de libre choix, à côté des écoles organisées par l'ARGO, les nouvelles écoles créées et organisées par les autorités communales ou provinciales, pour autant qu'elles satisfassent aux conditions de l'article 98, § 2, du décret, et que, sous la notion d'école de libre choix de l'enseignement libre, chaque religion reconnue, chaque philosophie reconnue, doit être considérée séparément, pour autant qu'elle soit reconnue par les instances compétentes respectives. La définition du niveau philosophique est une compétence fédérale exercée par le biais de la figure juridique de la reconnaissance, les instances dites compétentes jouant ici un rôle de pivot. Chaque direction d'école a la possibilité de se reconnaître dans les opinions philosophiques ou religieuses reconnues.

Le régime de l'école ou de l'implantation « isolée » est également maintenu pour l'avenir au niveau des normes de rationalisation particulières et, compte tenu du libre choix, plus favorables que les normes de rationalisation ordinaires. Ce système repose sur la notion de « groupe », les écoles dites de méthode pédagogique devant être comptées dans l'enseignement subventionné libre non confessionnel, qui constitue en effet un « groupe résiduel » qui n'est lié à aucune reconnaissance par une instance compétente.

En outre, les écoles de libre choix créées sur la base de l'article 4 de la loi du Pacte scolaire conservent leur

statut. Les écoles ou lieux d'implantation « isolés » se voient appliquer les normes de rationalisation particulières et plus favorables de l'article 120 du décret.

Globalement, il échet donc de constater que le décret étend le « libre choix » *sensu stricto* et *sensu lato*, en conservant la notion préexistante à titre de mesure transitoire et en élargissant l'éventail des possibilités de libre choix.

A.4.11. Selon les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle de 1988, le libre choix implique que les parents (et les élèves) doivent disposer d'une école de leur choix, dans des conditions raisonnables qui sont traduites dans des critères objectifs, et on pense ici notamment mais pas exclusivement aux infrastructures pour des écoles de libre choix non confessionnelles et confessionnelles. Suite notamment à l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 13, paragraphes 1 et 3, du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux, le libre choix doit concerner les convictions religieuses et philosophiques des parents. Le libre choix doit donc plutôt être fondé sur les notions de religion et de philosophie non confessionnelle, pour lesquelles des points d'ancrage existent du reste dans la Constitution. Il convient aussi de mettre dès le départ en relation avec ce libre choix l'obligation pour la communauté d'organiser un enseignement neutre. Cette obligation implique en effet que la communauté, à la différence des autres pouvoirs organisateurs, est tenue d'assurer en permanence et sur l'ensemble du territoire une offre d'enseignement suffisamment large (arrêt n° 27/92).

En outre, aucune réglementation, si elle entend être effective, ne peut être vue en dehors des clivages qui existent dans la sphère de l'enseignement et qui, même s'ils ne sont plus, d'un point de vue philosophique, aussi prépondérants que par le passé, continuent globalement de peser sur les structures de l'enseignement. La législation relative à l'enseignement ne peut anticiper sur la réalité sociale.

Dans ces circonstances, l'orientation philosophique constitue, pour garantir le libre choix, un critère objectif et pertinent permettant de réaliser véritablement la liberté de choix des parents garantie par la Constitution (arrêt n° 36/97). Le fait qu'il soit opté à cette occasion pour les religions et pour les philosophies non confessionnelles reconnues repose, outre les points de jonction avec la Constitution elle-même, sur des considérations d'utilité législative et sur le fait que leur reconnaissance par l'autorité fédérale trouve son origine dans leur utilité sociale, leur intérêt moral et leur valeur humaine pour la société actuelle.

Dans la mesure où les écoles de méthodes, y compris les écoles Steiner, ne pourraient, pour des raisons liées à leur projet pédagogique spécifique, s'inscrire dans une approche du libre choix partant de l'orientation philosophique, il reste que la liberté de l'enseignement garantie par la Constitution et la liberté de choix des parents ne concernent pas uniquement une orientation philosophique confessionnelle ou non confessionnelle déterminée mais doit également être mise en rapport avec la spécificité de certaines conceptions pédagogiques ou éducatives. On ne peut imposer à ces conceptions des limitations illégitimes qui empêcheraient leur réalisation (arrêts n°s 25/92 et 28/92). Ces écoles ne peuvent être défavorisées de manière excessive (arrêt n° 36/97). Compte tenu de la liberté d'enseignement active et passive, du droit au subventionnement et de l'égalité en matière d'enseignement, de telles écoles doivent aussi pouvoir prétendre, sous certaines conditions, au subventionnement.

A.4.12. La thèse des deux premières parties requérantes selon laquelle les directions d'école qu'elles regroupent n'entreraient pas en ligne de compte comme écoles de libre choix, du fait du prescrit des articles 25 et 99 du décret, est non fondée. La philosophie (reconnue) visée par ces dispositions concerne la philosophie non confessionnelle visée à l'article 181 de la Constitution. Il s'agit ici d'une catégorie ouverte et formulée négativement à laquelle appartiennent non seulement les courants de pensée neutre, pluraliste, ou encore engagé dans la libre pensée, mais également toute conception philosophique qui ne prend pas ou pas tellement une religion (reconnue ou non) pour point de départ. Dans le sens où, en vertu de l'article 99 du décret, l'obtention du statut d'école de libre choix dans le réseau libre subventionné auquel appartiennent les directions d'écoles que regroupent les deux premières parties requérantes requiert une reconnaissance de la part de l'instance compétente en la matière, ces directions d'écoles ne sont pas traitées différemment des autres directions d'écoles de l'enseignement libre subventionné. L'affirmation des deux premières parties requérantes ne serait exacte que si leur pédagogie n'avait pas de base philosophique, *quod non*.

S'agissant plus spécialement de l'enseignement fondamental spécial, elles ne doivent même pas obtenir cette reconnaissance pour bénéficier du régime de l'article 101 du décret. Il suffit qu'elles déclarent leur appartenance à l'enseignement libre non confessionnel en tant que groupe au sens de l'article 3, 21°, du décret. Tant les écoles Steiner que les écoles FOPEM appartiennent indéniablement à ce groupe.

Même s'il en allait autrement en ce qui concerne l'aspect « philosophie reconnue » (et la reconnaissance par l'instance compétente qui y est liée), il n'en demeure pas moins qu'en ce qui concerne l'enseignement fondamental ordinaire, les directions d'écoles que regroupent les deux premières parties requérantes non seulement ne sont pas exclues des règles normales de subventionnement (articles 113 et 120 du décret), mais peuvent également bénéficier (et continuer à bénéficier) de la réglementation plus favorable en matière de normes de rationalisation qui a été élaborée en ce qui concerne les écoles isolées et les implantations isolées (articles 120 et 189). Appartenant au groupe plutôt peu peuplé de l'enseignement libre non confessionnel, leur demande de subventions, en quelque lieu que ce soit, est sauvegardée (article 120, §§ 2 et 3). Comme l'on sait en effet, le libre choix en matière d'enseignement a, au cours des 40 dernières années, principalement été réalisé via cet aspect *sensu lato*. Ainsi, elles demeurent seulement exclues de la réglementation particulièrement favorable accordée aux écoles de libre choix visées à l'article 100. Elles ne font donc pas l'objet de restrictions illicites qui affecteraient de façon essentielle leur liberté d'enseignement, si l'on tient compte pour tout ceci de l'objectif poursuivi par le législateur décréteur et de la nécessaire organisation de catégories qui y soient adéquatement liées. Si les directions d'écoles regroupées au sein des deux premières parties requérantes choisissent de ne pas acquérir la reconnaissance visée à l'article 99 du décret - ce qui est leur bon droit -, elles ne peuvent légitimement se plaindre de ne pouvoir bénéficier de certains avantages supplémentaires qui y sont liés. Leur octroyer ces avantages sans contrepartie instaurerait précisément une distinction illégitime avec les autres directions d'écoles de l'enseignement libre. Les conséquences budgétaires en seraient imprévisibles.

S'agissant de l'aspect « école isolée » ou « implantation isolée », les parties requérantes ne peuvent précisément pas se plaindre de ce que les directions d'écoles qu'elles regroupent sont traitées de la même manière que les directions d'écoles des réseaux établis; en effet, ces dernières, en raison précisément de la densité de leur implantation, auront d'autant plus de difficultés à demander l'application des normes préférentielles de l'article 120, 3° et 4°, du décret.

En tant qu'est également invoquée une violation du principe d'égalité entre des parents qui souhaitent les uns et les autres une école « à caractère ouvert », les uns donnant la préférence à l'enseignement officiel et les autres à l'enseignement libre, il se trouve en outre que cette distinction puise sa justification dans l'obligation d'enseignement de la communauté et dans l'impossibilité pour les autorités et le refus de celles-ci, compte tenu de la liberté pédagogique, de vérifier concrètement, dans les écoles de l'enseignement libre, la présence de ce caractère ouvert, et encore moins d'intervenir sur ce plan au moyen de sanctions.

A.4.13. S'agissant du sixième moyen, il convient d'observer que la Cour a souligné à plusieurs reprises (arrêts n^{os} 43/96 et 80/96) que le Constituant, par l'article 24, § 5, de la Constitution, n'a pas entendu interdire toute délégation qui serait faite par le législateur décréteur au gouvernement. Une telle délégation ne saurait toutefois être à ce point étendue qu'elle laisserait au gouvernement le soin de fixer les règles essentielles à l'organisation de l'enseignement. En ce qui concerne les normes de programmation et de rationalisation, le législateur décréteur ne s'est pas borné à une délégation générale, mais en a fixé lui-même les principes. Il a élaboré une réglementation pour les aspects essentiels de l'enseignement fondamental en ce qui concerne l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de cet enseignement, puisque les critères objectifs que le Gouvernement doit respecter ont été inscrits dans le décret lui-même.

A.4.14. Le septième moyen est formulé comme une prétendue violation de la liberté active d'enseignement et du droit à la gratuité de l'enseignement obligatoire, mais il porte en fait avant tout sur une violation du principe d'égalité en matière d'enseignement, étant donné qu'il allègue que les directions d'école regroupées au sein des deux premières parties requérantes doivent respecter un délai d'attente avant de pouvoir faire appel aux moyens d'investissement alloués au DIGO par la Communauté, alors que ce ne serait pas le cas pour l'ARGO. Les articles 102 et 103 du décret ne contiennent pas une telle distinction. Compte tenu notamment du système des budgets de fonctionnement, les parties requérantes estiment pouvoir prétendre au subventionnement en matière de moyens d'investissement dès la première année d'existence. Compte tenu entre autres de la structure de propriété dans l'enseignement libre subventionné et du statut de service public fonctionnel (arrêts n^{os} 26/92 et 27/92), il n'est pas déraisonnable que les autorités jugent de nouvelles initiatives d'enseignement sur leur relative durabilité avant de mettre à leur disposition des deniers publics en vue d'investissements privés, qui resteront propriété privée et qui constituent donc une acquisition de propriété. Le système n'affecte manifestement pas la liberté de choix des parents.

A.4.15. Selon l'exposé des motifs, l'article 186 modifie le décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'inspection pédagogique afin de rendre possible un service d'accompagnement minimal pour les petits dispensateurs d'enseignement. Les parties requérantes se plaignent, dans leur huitième moyen, de ce que les associations sans but lucratif désignées dans cet article reçoivent certes une subvention forfaitaire par année scolaire, mais que cette subvention est liée au nombre d'emplois organiques dans l'enseignement fondamental.

Pour l'essentiel, cet article n'instaure pas une forme distincte de subvention pour les associations de petits dispensateurs d'enseignement par rapport au subventionnement des services d'accompagnement dans l'enseignement libre ou officiel. Pour les associations visées à l'article 87 du décret du 17 juillet 1991 qui sont admises au régime des subventions, le cadre de leur personnel est également fixé en fonction du nombre d'emplois organiques. La différence éventuelle à laquelle les requérants font allusion peut provenir du montant de l'allocation forfaitaire, mais cette partie de la phrase de l'article 186 du décret n'est pas attaquée.

Mémoire en réponse

A.4.16. Le Gouvernement flamand discute conjointement les cinq premiers moyens, mais il se limite de cette manière à des considérations générales, sans donner une réponse à chacun des moyens juridiques pris séparément. Il peut dès lors être renvoyé largement aux moyens et à l'exposé qui en a été donné dans la requête.

Les écoles des parties requérantes sont rangées dans le groupe résiduel des écoles libres non confessionnelles et sont exclues des règles relatives au libre choix dans la mesure où elles ne reconnaissent pas adhérer à la libre pensée. L'exclusion de ces écoles est contraire à l'objectif consistant à souligner la liberté des parents de pouvoir faire un choix dans l'enseignement offert, de sorte que, sous le couvert d'un autre cadre conceptuel, le décret ne fait que consacrer la situation qui existait par le passé. Les griefs d'inconstitutionnalité continuent dès lors d'exister. Lorsque l'exposé des motifs justifie le système du libre choix au départ de la liberté d'enseignement, qui doit permettre aux parents d'opérer librement leur choix, il n'est pas possible que ce système du libre choix soit réservé aux réseaux établis, alors que des écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions philosophiques, pédagogiques ou éducatives ne peuvent se voir appliquer que les normes standard.

Les normes dites préférentielles pour les écoles ou les implantations isolées ne sont que des normes de rationalisation et n'ont rien à voir avec les normes de programmation applicables aux écoles en formation. Concernant la programmation, les parties requérantes demeurent exclusivement tributaire des normes standard.

Dans la mesure où la réglementation pour les écoles isolées et les implantations isolées est également ouverte aux écoles qui sont fondées sur une seule religion ou orientation philosophique reconnue, cette réglementation ne saurait fournir un motif pour supprimer la discrimination qui réside dans le fait que les parties requérantes ne peuvent jamais devenir une école de libre choix parce qu'elles n'appartiennent pas à une seule religion ou orientation philosophique reconnue. Du fait que toutes les écoles des parties requérantes sont classées dans le groupe résiduel de l'enseignement libre non confessionnel, ces écoles se font concurrence entre elles au sein de ce groupe, de sorte qu'elles excluent l'une pour l'autre l'application éventuelle de la réglementation relative aux écoles ou implantations isolées. Ainsi par exemple, les écoles Steiner et Freinet de Louvain sont situées dans l'environnement immédiat l'une de l'autre. De cette manière, l'effet prétendument favorable des normes de rationalisation se trouve mis à néant.

Le Gouvernement flamand fait valoir à tort que les parties requérantes auraient la possibilité de se faire reconnaître en tant qu'orientation philosophique reconnue, dès lors qu'il s'agit manifestement de libre pensée. Alors que la première partie requérante se réclame d'une orientation philosophique propre, la seconde partie requérante en appelle à son caractère pluraliste. La suggestion insensée selon laquelle il suffirait de se faire reconnaître par la libre pensée démontre l'option unidirectionnelle que le Gouvernement flamand a en vue concernant l'enseignement libre. Ce ne sont cependant pas seulement les orientations philosophiques reconnues qui comptent, mais également les diverses opinions et convictions. Lorsque le Gouvernement flamand prétend que le nouveau système de libre choix contient un élargissement par rapport à l'ancienne situation, il doit en tout cas être constaté que l'option pluraliste a été éliminée, cependant qu'il n'est à nouveau pas tenu compte de toutes les écoles dont la spécificité réside dans des conceptions pédagogiques ou éducatives déterminées. La reconnaissance prévue à l'article 181 de la Constitution ne peut constituer un critère lorsque l'on parle d'une école de libre choix.

Les écoles FOPEM optent explicitement, de par leurs conceptions pédagogiques, pour une approche positive, dans leur pédagogie, d'une grande hétérogénéité entre les élèves. Pour cette raison, elles organisent des classes de degré et valorisent la diversité culturelle et philosophique. C'est pourquoi elles préconisent l'enseignement pluraliste. On peut alors se demander s'il est raisonnable de leur suggérer d'adhérer à une seule religion ou orientation philosophique reconnue, pour les avantages pratiques et financiers que cela procurerait.

De leur côté, les écoles Steiner se réclament d'une conception chrétienne de l'existence, ouverte à d'autres orientations et cultures, sans adhérer à aucun culte que ce soit, ce qui n'est d'ailleurs pas essentiel pour l'enseignement. Le critère de l'orientation philosophique reconnue n'est pas non plus adéquat en l'espèce.

A.4.17. Concernant le sixième moyen, le Gouvernement flamand renvoie à un certain nombre de principes repris dans le décret, mais ceux-ci sont à ce point généraux qu'ils apportent peu à propos de l'essentiel. Au contraire, le caractère vague des principes généraux permet parfaitement de fixer des normes discriminatoires. Le caractère vague des principes confirme que les normes de population elles-mêmes constituent l'essentiel.

A.4.18. Les frais de logement d'une école en formation font partie des frais de fonctionnement et d'équipement et doivent donc être payés sur les budgets de fonctionnement, ce qui n'est pas un détournement de moyens. Avant qu'une école en formation puisse seulement penser à investir dans des bâtiments propres, il lui faut faire des dépenses de location, pour lesquelles aucune subvention séparée n'est prévue, de sorte que ces dépenses ne peuvent *de facto* être payées que sur les dépenses de fonctionnement. Ainsi, certaines écoles louent des bâtiments ARGO pour lesquels elles doivent utiliser la moitié de leurs crédits de fonctionnement. Ces bâtiments sont cependant intégralement payés par la Communauté flamande, de sorte que l'ARGO perçoit indirectement des subsides de fonctionnement de l'enseignement libre non confessionnel. La référence à la structure de propriété n'est pas pertinente parce que les écoles en formation ne disposent tout simplement pas des moyens nécessaires pour acquérir une propriété. Ce que le Gouvernement flamand désigne, par euphémisme, comme des nouvelles initiatives d'enseignement qui doivent prouver leur durabilité signifie en fait que les écoles doivent d'abord passer par une phase de non-viabilité avant de pouvoir obtenir une aide aux investissements. Souvent, le transfert à l'ARGO est la seule solution.

A.4.19. Les écoles des parties requérantes sont traitées de manière inégale du fait de la prise en compte du niveau différent d'emplois organiques dans l'enseignement fondamental pour le subventionnement des services d'accompagnement, parce que le coût fixe demeure identique lorsqu'il s'agit, par exemple, de développer des programmes d'enseignement.

- B -

Quant à la recevabilité

Affaire portant le numéro 1169 du rôle

B.1.1. Le Gouvernement flamand considère que le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Moerbeke ne justifie ni de la qualité ni de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées. La requête ne mentionne pas que le collège introduit le recours au nom de la commune. En tant qu'organe de la commune, le collège n'aurait pas de capacité d'agir propre. Le collège ne serait du reste pas le pouvoir organisateur des écoles fondamentales qui ont été créées par la commune sur son territoire. Une éventuelle autorisation du conseil communal, encore à produire, ne pourrait rien y changer. Pour autant que la commune de Moerbeke soit réellement la première partie à la cause, elle n'aurait pas d'intérêt à l'annulation des articles 25 et 97 parce que ceux-ci n'affecteraient pas directement et défavorablement sa situation.

B.1.2. Aux termes des articles 123, 8°, et 270 de la nouvelle loi communale, le collège des bourgmestre et échevins est chargé des actions judiciaires de la commune moyennant l'autorisation du conseil communal.

En vertu de l'article 270 de la nouvelle loi communale, le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour décider, à titre conservatoire ou interruptif de la prescription et des déchéances, d'introduire un recours en annulation auprès de la Cour sous réserve d'autorisation par le conseil communal. Cette autorisation ne doit pas être donnée dans le délai légal de six mois prévu par l'article 3, § 1er, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, mais doit être produite avant la clôture des débats.

B.1.3. Bien que la requête ne le mentionne pas, il ressort du mémoire en réponse et d'un extrait du procès-verbal de la séance du conseil communal de Moerbeke du 6 novembre 1997 que le

collège a intenté le recours au nom de la commune de Moerbeke. Le conseil communal a en effet approuvé, le 6 novembre 1997, la décision du collège des bourgmestre et échevins du 14 octobre 1997 d'intenter le recours et a confirmé cette décision.

C'est donc la commune de Moerbeke qui agit en tant que partie devant la Cour.

B.1.4. La commune de Moerbeke est susceptible, en tant que pouvoir organisateur de deux écoles fondamentales communales créées avant le 1er septembre 1997, d'être directement et défavorablement affectée dans sa situation par les articles 25, 97 et 98 du décret attaqué, étant donné que ces écoles ne peuvent être considérées comme des écoles de libre choix et qu'elles ne peuvent dès lors bénéficier des normes de rationalisation plus avantageuses applicables à de telles écoles.

B.1.5. Le Gouvernement flamand conteste également l'intérêt des deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants. Pour pouvoir se prévaloir de leur qualité de membres du Conseil de l'enseignement pluraliste, ceux-ci devraient démontrer que leur mandat n'était pas encore expiré au moment de l'introduction du recours. L'intérêt qu'ils invoquent serait en effet un intérêt purement fonctionnel et, à tout le moins, n'existerait plus depuis le 1er septembre 1997, date à laquelle ce Conseil a été supprimé par l'article 185 du décret attaqué.

B.1.6. Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants ont été nommés, par arrêté ministériel du 30 avril 1991 (*Moniteur belge* du 27 juin 1991) avec effet au 1er janvier 1991, membres effectifs ou suppléants de la chambre néerlandaise du Conseil de l'enseignement pluraliste visé à l'article 2 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. Le deuxième requérant est, selon les pièces déposées, président de cette chambre. Bien que cette nomination vaille, conformément à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 12 janvier 1981 déterminant la compétence, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'enseignement pluraliste (*Moniteur belge*, 6 février 1981), pour un terme renouvelable de quatre ans en ce qui concerne les membres et pour un terme de deux ans en ce qui concerne le président, ces mandats n'ont pas été renouvelés et d'autres membres et un autre président n'ont pas été nommés après l'expiration des mandats pour lesquels ils étaient nommés, bien que le Conseil ait transmis au ministre, le 2 mars 1994, une proposition de renouvellement. Ceci était manifestement lié à la suppression projetée du Conseil. Dans l'intervalle, le Conseil a continué de fonctionner dans sa

composition conforme à l'arrêté ministériel du 30 avril 1991 et, selon ce qui ressort des pièces déposées, a été reconnu en tant que tel tant par le ministre et par l'administration que par la Commission pour l'enseignement, la formation et la politique scientifique du Parlement flamand.

Les requérants font ainsi la preuve qu'ils étaient encore membres ou président de ce Conseil au moment où il a été supprimé par le décret attaqué.

En leur qualité de président et de membres de ce Conseil, ils justifient de l'intérêt requis en droit pour attaquer la suppression de ce Conseil. En tant que personnes qui ont participé activement à la promotion et à la défense d'un enseignement pluraliste, ils justifient également de l'intérêt requis pour attaquer la suppression de l'enseignement fondamental pluraliste.

B.1.7. Le Gouvernement flamand considère encore que le recours des deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième requérants n'est pas recevable en ce que ceux-ci n'ont aucun lien de fait ou de droit avec la première partie requérante et que l'objet de leur recours ne présente aucun lien, lui non plus, avec le recours intenté par cette partie.

B.1.8. Cette exception ne peut pas davantage être accueillie, dès lors que la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage n'exige pas un tel lien.

B.1.9. Les recours introduits par la commune de Moerbeke et par M. Heijlen et autres sont donc recevables.

Affaire portant le numéro 1171 du rôle

B.2.1. Le Gouvernement flamand affirme que les parties requérantes n'ont pas intérêt à l'annulation des dispositions qui concernent l'enseignement spécial, à savoir les articles 101, 105, § 2, 115 et 121 du décret, et des autres dispositions attaquées par les parties requérantes, en tant qu'elles concernent l'enseignement spécial, étant donné que ces parties n'établissent pas que leur objet social ou leur fonctionnement concret touche à l'enseignement spécial.

B.2.2. 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. Federatie van Rudolf Steinerscholen in Vlaanderen 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 douze écoles, situées en Flandre, qui se réclament de la pédagogie Rudolf Steiner. L'un de ces membres, l'a.s.b.l. Parcivalschool voor Buitengewoon Onderwijs te Antwerpen, est le pouvoir organisateur d'une école fondamentale d'enseignement spécial. Par conséquent, cette partie requérante justifie de l'intérêt requis pour attaquer les dispositions qui concernent exclusivement l'enseignement fondamental spécial et pour attaquer les autres dispositions, non seulement en tant qu'elles concernent l'enseignement ordinaire, mais aussi en ce qu'elles s'appliquent à l'enseignement fondamental spécial.

B.2.4. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Federatie van Onafhankelijke Pluralistische Emancipatorische Methodescholen a pour objet de promouvoir et de soutenir, au sein de l'enseignement libre non confessionnel subventionné, les écoles de méthode indépendantes et leur pédagogie, ainsi que l'organisation d'une formation continue et d'un encadrement pédagogique et de soutenir des groupements qui souhaitent créer une école de méthode

indépendante. Elle représente les écoles expérimentales Freinet et les écoles à projet de l'enseignement libre non confessionnel. Elle compte parmi ses membres dix écoles de ce type, réparties sur la Flandre. Bien que l'objet social de cette partie requérante ne soit pas limité à l'enseignement ordinaire, elle ne compte jusqu'à présent parmi ses membres aucune école d'enseignement fondamental spécial. Rien n'empêche toutefois que cette partie requérante assure la formation continue et l'encadrement pédagogique pour une telle école (non affiliée) ou qu'elle soutienne une association qui souhaiterait créer une école de méthode indépendante pour l'enseignement spécial. Le recours n'est du reste pas limité aux normes de rationalisation applicables aux écoles existantes mais concerne également les normes de programmation applicables aux nouvelles écoles. La partie requérante est dès lors susceptible d'être affectée directement et défavorablement dans son objet social par les dispositions attaquées, même en tant que celles-ci concernent l'enseignement spécial.

B.2.5. Selon l'article 3 de ses statuts, l'a.s.b.l. Vrije Ruimte a pour objet de développer 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 toute action qui touche directement ou indirectement à la réalisation de son objet social. L'objet social de cette partie requérante peut être affecté par les dispositions litigieuses, même en tant qu'elles visent l'enseignement spécial.

B.2.6. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne seraient plus recevables à attaquer les articles 79, 80, 81 et 83, § 2, du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental étant donné que ces dispositions ont été remplacées ou complétées par le décret du 19 décembre 1997, avec effet au 1er janvier 1998.

B.2.7.1. Les parties requérantes ne formulant aucun moyen tendant à l'annulation des articles précités, elles n'ont aucun intérêt à l'égard de ces dispositions.

B.2.7.2. Les articles 79, 80, 81 et 83, § 2, du décret relatif à l'enseignement fondamental de la Communauté flamande concernent les budgets de fonctionnement de l'enseignement fondamental financé et subventionné. Ces dispositions ont, après l'introduction du recours, été modifiées ou remplacées, avec effet au 1er janvier 1998, par les articles 5, 6, 7 et 10 du décret du 19 décembre 1997 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1998 (*Moniteur belge* du 30 décembre 1997, deuxième édition).

Même si les dispositions originaires entraient en vigueur le 1er septembre 1997, en application de l'article 195 du décret du 25 février 1997, elles n'ont pas eu d'effet juridique, étant donné que les budgets de fonctionnement sont fixés par année civile et que les dispositions attaquées devaient être appliquées pour la première fois le 1er janvier 1998, date à laquelle elles ont été modifiées ou remplacées par le décret du 19 décembre 1997.

Les griefs se référant à la teneur des articles 79, 80, 81 et 83, § 2, doivent être examinés comme se référant aux dispositions modifiées.

La Cour examine les dispositions décrétales telles qu'elles sont aujourd'hui en vigueur.

B.2.8. Les recours sont par conséquent recevables.

Quant au fond

Quant aux conditions que doivent remplir les écoles communales et provinciales pour être reconnues en tant qu'écoles de libre choix

B.3.1. La première branche du moyen unique formulé dans l'affaire portant le numéro 1169 du rôle dénonce une violation de l'article 24, § 1er, alinéas 1er et 2, et § 4, de la Constitution par les articles 25, 97 et 98 du décret attaqué, en ce que les écoles communales et provinciales qui ont été créées avant le 1er septembre 1997 ne peuvent être considérées comme des écoles de libre choix.

B.3.2. L'article 24, § 1er, alinéas 1er et 2, 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. »

L'article 24, § 4, de la Constitution dispose :

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

B.3.3. Aux termes de la législation qui était applicable avant l'entrée en vigueur, le 1er septembre 1997, du décret attaqué, à savoir l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, la Communauté était obligée, à la demande de parents désirant un enseignement non confessionnel et ne trouvant pas à une distance raisonnable une école dont au moins les trois quarts du personnel étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement non confessionnel, soit d'ouvrir une école de la Communauté ou une section d'école de la Communauté, soit d'intervenir dans les frais de transport vers une telle école ou section, soit d'admettre aux subventions une école libre non confessionnelle existante. Inversement, la Communauté était obligée, à la demande de parents désirant un enseignement confessionnel et ne trouvant pas à une distance raisonnable une école dont au moins les trois quarts du personnel étaient titulaires d'un diplôme de l'enseignement confessionnel, soit d'admettre aux subventions une école libre confessionnelle existante, soit d'assurer le transport vers une telle école ou section par l'intermédiaire d'un service de transport scolaire. Ce régime dit de « l'école de libre choix », qui tendait à garantir le droit des parents de choisir le genre d'éducation de leurs enfants, reposait uniquement sur une option entre enseignement non confessionnel et enseignement confessionnel.

B.3.4. A propos de l'« école de libre choix », le législateur décréteil a considéré que la classification enseignement confessionnel/enseignement non confessionnel n'était, pour diverses raisons, plus utilisable et a opté, dans le décret attaqué, pour une distinction entre enseignement officiel et enseignement libre (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, pp. 5 et 6). Par enseignement officiel, il faut entendre l'enseignement organisé par un pouvoir public (article 3, 37°). Il comporte l'enseignement officiel subventionné (comprenant les écoles organisées par les communes et les provinces) et l'enseignement communautaire, organisé par le Conseil autonome de l'enseignement communautaire (ARGO). Il faut entendre par enseignement libre, l'enseignement organisé par une personne physique ou une personne morale de droit privé (article 3, 57°).

Ce changement de conception a pour effet qu'au sein de l'enseignement officiel, ce ne sont plus seulement les écoles de la Communauté qui peuvent constituer une école de libre choix (article 97), mais également les écoles provinciales et communales, pour autant qu'elles satisfassent aux conditions prévues à l'article 98. Il faut pour cela que ce soit une école d'enseignement ordinaire créée depuis le 1er septembre 1997 et qu'elle soit « ouverte à tous les élèves sans préjudice des conceptions idéologiques, philosophiques ou religieuses des parents et des élèves [...] ».

A cette fin, l'école doit :

- a) suivre les programmes d'études de l'ARGO, du secrétariat de l'enseignement des villes et communes de la Communauté flamande ou de la cellule de l'enseignement provincial flamand ou ses propres programmes d'études équivalents;
- b) utiliser un plan de travail scolaire, un règlement d'école et des manuels correspondant au caractère ouvert visé;
- c) être encadrée par un centre psycho-médico-social officiel;
- d) être encadrée par le service d'encadrement d'une des instances mentionnées sous a);
- e) faire donner l'enseignement de la religion ou de la morale non confessionnelle « par un maître »;

f) l'association des parents de l'école ne peut adhérer qu'au centre de soutien des associations de parents de l'enseignement officiel.

B.3.5. Même si le législateur décréteil avait pour objectif de redéfinir, pour l'avenir, la garantie du libre choix, il souhaitait en même temps ne pas modifier le paysage actuel de l'enseignement (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, pp. 5 et 6). Pour cette raison, il a décidé que les écoles de libre choix existantes, fondées sur le libre choix entre enseignement confessionnel et non confessionnel, conservaient leur statut (articles 187 et 188). Pour les écoles isolées et les lieux d'implantation isolés existants, la répartition en groupes et les normes de rationalisation favorables qui y sont liées sont conservées à titre transitoire (article 189). Les élèves qui, sur la base du libre choix entre enseignement confessionnel et non confessionnel, bénéficient actuellement du transport scolaire gratuit conservent cet avantage jusqu'au terme de leur enseignement primaire ou jusqu'au moment où ils changent d'école (article 191).

B.3.6. L'option du législateur décréteil de n'admettre comme écoles de libre choix que les écoles communales et provinciales nouvellement créées à partir du 1er septembre 1997 et qui offrent les garanties nécessaires quant à leur caractère ouvert procède du même souci de ne pas modifier le paysage actuel de l'enseignement, par suite du changement de politique (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/11, p. 75).

B.3.7. La liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, alinéas 1er et 2, de la Constitution 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 le pouvoir de la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité, 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 décretaal 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.3.8. Le fait que des écoles provinciales ou communales qui existaient déjà avant le 1er septembre 1997 ne peuvent être des écoles de libre choix dans l'enseignement officiel et ne peuvent donc bénéficier des normes de rationalisation considérablement plus avantageuses qui sont applicables à ces écoles, quand bien même elles satisferaient aux exigences de l'article 98, § 2, du décret attaqué, ne constitue pas une limitation déraisonnable de la liberté de l'enseignement.

En effet, le régime des écoles de libre choix tend à garantir réellement le libre choix des parents, au cas où celui-ci serait en danger. Il doit par conséquent exclusivement s'apprécier dans la perspective de la liberté passive d'enseignement, c'est-à-dire le droit de recevoir un enseignement, et non du point de vue de la liberté active d'enseignement, c'est-à-dire le droit de créer un établissement d'enseignement, qui est garantie par les normes ordinaires de rationalisation.

Or, l'article 25, § 1er, alinéa 3, 1°, du décret garantit en toutes circonstances que la Communauté, à la demande des parents d'au moins seize élèves, soit admette au financement ou aux subventions une école officielle qui réponde aux exigences posées, soit intervienne dans les frais de transport vers une telle école, si ces parents souhaitent un tel enseignement et que celui-ci n'existe pas dans un rayon de quatre kilomètres. Il est ainsi satisfait aux conditions de l'article 24, § 1er, alinéa 2, de la Constitution.

B.3.9. Que les écoles précitées ne puissent être admises comme écoles de libre choix au sein de l'enseignement officiel ne constitue pas non plus une violation du principe d'égalité inscrit à l'article 24, § 4, de la Constitution. La différence de traitement entre les écoles communales ou provinciales, selon qu'elles ont été créées ou non avant l'entrée en vigueur du décret attaqué, repose sur un critère objectif qui est en rapport avec le but de la réglementation litigieuse, à savoir assurer le libre choix qui était garanti entre l'enseignement confessionnel et non confessionnel et qui est remplacé par le libre choix entre l'enseignement officiel et l'enseignement libre, sans causer pour

autant un brusque bouleversement du paysage de l'enseignement et en maintenant les avantages acquis sur la base de la réglementation antérieure. Les effets de la mesure contestée ne sont pas non plus disproportionnés à l'objectif poursuivi, dès lors que, comme il est indiqué en B.3.8, la liberté active d'enseignement est garantie par les normes ordinaires de rationalisation et que la liberté passive d'enseignement est garantie par l'article 25, § 1er, alinéa 3, 1^o, du décret attaqué.

B.3.10. Le moyen, en sa première branche, ne peut être admis.

Quant à la suppression des écoles pluralistes et du Conseil de l'enseignement pluraliste

B.4.1. Dans la deuxième branche du moyen unique pris dans l'affaire portant le numéro 1169 du rôle, il est soutenu que l'article 185 du décret attaqué, qui abroge les dispositions applicables aux écoles pluralistes, viole l'article 24, § 1er, alinéas 1er et 2, et § 4, de la Constitution.

B.4.2. L'article 185, §§ 1er à 3, du décret attaqué supprime, en ce qui concerne la Communauté flamande, un certain nombre de dispositions et de parties de dispositions de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, en particulier l'article 2, alinéa 4, b), l'article 4, alinéa 7, et les mots « ainsi que dans les établissements pluralistes » figurant à l'article 8, alinéa 1er.

Parmi ces dispositions, l'article 2, alinéa 4, b), définissait l'école pluraliste comme celle qui était reconnue comme telle par le Conseil de l'enseignement pluraliste, qui adoptait le statut d'établissement d'utilité publique et qui satisfaisait aux « exigences de pluralité et de pluralisme » énumérées dans cette disposition. Ces exigences concernaient la composition de l'organe de gestion, l'adhésion du personnel à la charte de l'enseignement pluraliste,

l'accessibilité de l'enseignement, l'adoption d'un projet éducatif et pédagogique pluraliste ainsi que la participation de la communauté scolaire et l'ouverture à la communauté locale. Cette disposition constituait également le fondement légal de la création par le Roi du Conseil de l'enseignement pluraliste.

L'article 4, alinéa 7, contenait une dérogation aux obligations en matière d'écoles de libre choix. Ces obligations ne valaient pas lorsque, à une distance raisonnable, existait une école pluraliste née, soit de la transformation de l'unique école existant dans une zone dont elle était le centre et dont le rayon était la distance raisonnable fixée, soit de la fusion d'écoles non confessionnelles et d'écoles confessionnelles existant dans une zone composée, s'il échet, des différentes zones dont le centre était chacun des lieux d'implantation de l'école fusionnée et dont le rayon était chaque fois la distance raisonnable fixée.

L'article 8, alinéa 1er, disposait que l'horaire hebdomadaire devait comprendre au moins deux heures de religion et deux heures de morale non seulement dans les établissements officiels mais aussi dans les établissements pluralistes d'enseignement primaire et secondaire de plein exercice.

B.4.3. Selon les travaux préparatoires du décret attaqué, la suppression des dispositions concernant les écoles pluralistes et le Conseil de l'enseignement pluraliste a été dictée par la considération que les mesures de la loi du 14 juillet 1975 n'ont pas rencontré de succès.

En effet, l'école pluraliste institutionnalisée par la loi, en 1975, comme la troisième voie entre l'enseignement confessionnel et l'enseignement non confessionnel n'a pas eu beaucoup d'écho dans le monde de l'enseignement. Deux écoles libres seulement ont été reconnues en tant qu'écoles pluralistes par le Conseil de l'enseignement pluraliste (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 5). Il a par ailleurs été constaté que, dans la pratique, des évolutions se dessinent, indépendamment des structures prévues dans la loi du 29 mai 1959, qui vont nettement dans la direction du pluralisme (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/11, pp. 91 et 92).

B.4.4. La suppression des dispositions relatives à l'école pluraliste et au Conseil de l'enseignement pluraliste n'empêche aucun parent de trouver une école où sont respectées ses convictions « philosophiques ou religieuses » (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 52). Par conséquent, cette suppression n'affecte ni l'égalité ni la liberté en matière d'enseignement,

telle qu'elles sont garanties par la Constitution.

B.4.5. Les requérants soulignent encore que la disposition attaquée crée une insécurité juridique, étant donné qu'elle a également une incidence sur l'unique école secondaire pluraliste reconnue. Étant donné que ce grief n'est pas mis en rapport avec la violation de la liberté d'enseignement ni avec l'égalité en matière d'enseignement, il n'appartient pas à la Cour de l'examiner.

B.4.6. Le moyen, en sa deuxième branche, ne peut être admis.

Quant aux conditions pour être reconnu comme école de libre choix

B.5.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1171 du rôle formulent plusieurs moyens à l'encontre des dispositions du décret qui concernent les conditions que les écoles de l'enseignement libre doivent remplir pour être reconnues comme écoles de libre choix et pouvoir bénéficier des avantages qui en résultent en matière de normes de rationalisation et de programmation, de facilité d'accès aux moyens d'investissement de la Communauté et de possibilité de transport scolaire gratuit. Elles demandent également l'annulation des dispositions correspondantes qui fixent les conditions que doivent remplir les écoles de l'enseignement officiel pour être des écoles de libre choix.

Selon le premier moyen, les articles 3, 21^o, 25, 99 et 101 du décret violent l'article 24, § 1er, 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 et l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, parce qu'ils ne permettent l'existence d'écoles de libre choix dans l'enseignement

libre fondamental ordinaire et dans l'enseignement libre fondamental spécial qu'à la condition que celles-ci soient basées sur une religion ou philosophie reconnue et qu'elles soient reconnues en cela par l'instance compétente du culte ou de la philosophie en question.

Selon le deuxième moyen, les articles 25 et 100, en combinaison avec les articles 105 et 113 à 115, violent les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, parce que la différence de traitement en matière de normes de programmation et de moyens d'investissement octroyés par la Communauté, selon que les écoles répondent ou non à la définition de l'école de libre choix, repose sur une distinction pour laquelle il n'existe aucune justification raisonnable. Les écoles pluralistes et celles qui se fondent sur une conception pédagogique et éducative particulière seraient de ce fait très fortement défavorisées.

Selon le troisième moyen, les articles 25 et 97 à 101 du décret, combinés avec les articles 113 à 115 de celui-ci, violent les articles 24, §§ 1er et 4, 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 18 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, parce que les normes préférentielles dont bénéficient les écoles de libre choix ne sont pas appliquées aux écoles que les parties requérantes représentent ou pour lesquelles elles invoquent la liberté d'enseignement et parce qu'à ces écoles sont imposées les normes les plus sévères, sans tenir compte du caractère spécifique des nouvelles initiatives d'enseignement.

Selon le quatrième moyen, les articles 25, 97 et 98 du décret violent les articles 10, 11 et 24, §§ 1er et 4, de la Constitution, parce que ces dispositions acceptent, pour l'enseignement officiel, que celui-ci soit ouvert à tous les élèves, quelles que soient les conceptions idéologiques, philosophiques ou religieuses des parents et des élèves, et qu'il confirme par là son ouverture, mais qu'elles ne permettent par ailleurs la reconnaissance d'une école de libre choix dans l'enseignement libre qu'à l'égard des parents qui souhaitent un enseignement libre basé sur une religion ou une philosophie reconnue et qu'elles excluent donc les parents qui souhaitent une école ayant un caractère ouvert, qui soit ouverte à tous les élèves, quelles que soient les conceptions idéologiques, philosophiques ou religieuses des parents et des élèves.

Selon le cinquième moyen, l'article 25 du décret viole les articles 10, 11 et 24, § 4, de la

Constitution, parce que la reconnaissance d'une religion ou d'une philosophie, à laquelle l'article 25 du décret fait référence, s'opère sur la base de critères qui n'ont aucun rapport avec l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté.

B.5.2. Les dispositions attaquées dans les moyens précités concernent en premier lieu le régime de l'école de libre choix (en ce qui concerne l'enseignement ordinaire) ou les types de libre choix (en ce qui concerne l'enseignement spécial), relevant de l'enseignement libre subventionné.

Aux termes de l'article 25, § 1er, alinéa 3, 2°, du décret attaqué, la Communauté est tenue, à la demande des parents d'au moins seize élèves qui optent pour l'enseignement libre basé sur une religion reconnue ou pour l'enseignement libre basé sur une philosophie reconnue et ne le trouvent pas à une distance de quatre kilomètres au plus, soit d'admettre une telle école libre aux subventions, soit d'intervenir dans les frais de transport vers une telle école libre. Par religion ou philosophie reconnue, le décret entend une religion ou philosophie reconnue «par l'autorité compétente en la matière» (article 3, 20°). Ces termes désignent, selon les travaux préparatoires, l'autorité fédérale (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 18; n° 451/11, p. 37). Le législateur décréte renvoie au choix opéré par cette dernière.

S'agissant de l'enseignement fondamental ordinaire, l'article 99 dispose qu'une école libre d'enseignement ordinaire, basé sur une religion ou une philosophie, qui est créée par application de l'article 25, § 1er, alinéa 3, 2°, afin de garantir le libre choix, est une école de libre choix si elle est reconnue par l'instance compétente du culte ou de la philosophie en question. L'article 100 prévoit qu'une telle école de libre choix satisfait aux normes de programmation si seize élèves réguliers sont inscrits par niveau d'enseignement au dernier jour de classe du mois de septembre de l'année scolaire en cours. Une telle école peut bénéficier des moyens d'investissement attribués par la Communauté au Service des travaux d'infrastructure de l'enseignement subventionné (DIGO). Le directeur d'une telle école se voit attribuer l'échelle de traitement de directeur. La norme précitée de seize élèves réguliers par niveau d'enseignement constitue la norme de rationalisation aussi longtemps que l'école est une école de libre choix et le directeur garde l'échelle de traitement de directeur aussi longtemps que l'école demeure une école de libre choix.

En ce qui concerne l'enseignement spécial, l'article 101 détermine les conditions auxquelles, dans chaque école subventionnée d'enseignement spécial répondant aux normes de rationalisation

fixées par le Gouvernement flamand, des types de libre choix peuvent être subventionnés au 1er septembre. Les types 1, 2, 3, 4 et/ou 8 peuvent être subventionnés si le type n'est pas organisé dans une école du même groupe à l'intérieur de la province. La notion de groupe fait référence à la répartition des écoles et implantations en fonction de leur appartenance, s'agissant de l'enseignement libre subventionné, à l'enseignement libre subventionné suivant les différentes religions ou à l'enseignement libre subventionné non confessionnel (article 3, 21°). Les types 6 et/ou 7 peuvent être subventionnés si le type n'est pas organisé dans une école du même groupe. Les types de libre choix créés en application de ces dispositions doivent satisfaire pendant deux années scolaires aux normes de programmation fixées par le Gouvernement flamand et ne peuvent être convertis en un autre type.

B.5.3. Les articles 105 et 113 à 115 du décret, également attaqués, concernent les normes de programmation et de rationalisation pour les écoles qui ne sont pas des écoles de libre choix.

Lorsqu'elles appartiennent à l'enseignement libre subventionné, les nouvelles écoles d'enseignement ordinaire peuvent être admises aux subventions dès le 1er septembre lorsqu'au dernier jour de classe du mois de septembre de l'année de leur création, elles satisfont aux normes de programmation fixées par le Gouvernement flamand. Pour continuer à recevoir les subventions, la nouvelle école doit satisfaire, au dernier jour de classe du mois de septembre des deuxième, troisième et quatrième années d'existence, aux normes de programmation fixées par le Gouvernement flamand. Si ce n'est pas le cas, l'école n'est plus admise aux subventions à partir du 1er septembre de la même année scolaire (article 102). L'école peut prétendre aux moyens d'investissement octroyés par la Communauté au DIGO aussitôt qu'elle satisfait à la norme de programmation de la quatrième année d'existence. Par dérogation à cette règle, une nouvelle école qui était auparavant un lieu d'implantation peut faire appel dès l'année de sa création à ces moyens (article 105). L'article 113 détermine les principes que le Gouvernement flamand doit appliquer pour fixer les différentes normes de programmation. Les normes de programmation varient suivant la densité de peuplement des communes. En ce qui concerne l'enseignement fondamental ordinaire, les normes de programmation sont fixées pour les quatre premières années d'existence. Elles doivent varier entre 25 et 165 élèves. Pour qu'une école ou une implantation conserve le droit aux subventions, dans l'enseignement fondamental ordinaire, après la quatrième année d'existence, elle doit atteindre au premier jour de classe de février de l'année scolaire précédente les normes de rationalisation fixées par le Gouvernement flamand. Lorsque ce n'est pas le cas, l'école ou

l'implantation perd le droit aux subventions à partir du 1er septembre de l'année scolaire suivante (article 114).

Lorsqu'elles appartiennent à l'enseignement libre subventionné, les nouvelles écoles d'enseignement spécial peuvent être admises aux subventions dès le 1er septembre lorsqu'elles remplissent les conditions fixées à l'article 103, § 1er. Pour conserver ces subventions, la nouvelle école doit satisfaire, le dernier jour de classe du mois de septembre de la deuxième et de la troisième année d'existence, aux normes de programmation fixées par le Gouvernement flamand, pour la population scolaire dans son ensemble et pour chaque type en particulier. Si ce n'est pas le cas, l'école n'est plus subventionnée à partir du 1er septembre de la même année scolaire (article 103, § 2). Des dérogations sont prévues pour certaines institutions de type 5 (article 103, § 3). L'école peut faire appel aux moyens d'investissement octroyés par la Communauté au DIGO dès que la norme de programmation de la troisième année d'existence est atteinte. Par dérogation à cette règle, la nouvelle école qui était auparavant un lieu d'implantation peut, dès l'année de sa création, faire appel à ces moyens d'investissement (article 105). Pour l'enseignement fondamental spécial, des normes de programmation sont fixées pour les trois premières années d'existence. Elles doivent varier entre 5 et 180 élèves. Pour conserver le droit aux subventions après la troisième année d'existence, dans l'enseignement fondamental spécial, les normes de rationalisation ou de maintien fixées par le Gouvernement flamand doivent être atteintes par école, par type dans l'implantation administrative et par type dans chaque lieu d'implantation situé à deux kilomètres et plus de l'implantation administrative, le premier jour de classe du mois de février de l'année scolaire précédente. Si ce n'est pas le cas, l'école ou l'implantation n'est plus subventionnée à partir du 1er septembre de l'année scolaire suivante (article 115).

B.5.4. Les autres dispositions attaquées, les articles 97 et 98, concernent les dispositions rappelées au B.3.4 en matière d'écoles de libre choix dans l'enseignement officiel.

B.5.5. Les parties requérantes critiquent le législateur décréteil en ce que seules les écoles dont l'enseignement est basé sur une religion reconnue ou une philosophie reconnue peuvent être reconnues en tant qu'écoles de libre choix dans l'enseignement libre, ce qui a pour effet d'exclure les écoles dont l'enseignement est basé sur une religion non reconnue ou une philosophie non reconnue et les écoles pluralistes.

Cette différence de traitement est justifiée comme suit dans l'exposé des motifs du décret attaqué :

« En ce qui concerne la *différence de traitement*, en matière de libre choix, des écoles libres qui ne sont pas fondées sur une religion ou une philosophie reconnue, il convient de renvoyer à l'article 24 de la Constitution. Cet article impose à la communauté l'obligation de garantir la liberté de choix des parents. L'article 25 du projet dispose que ce libre choix s'opère entre l'enseignement officiel et l'enseignement libre. L'enseignement officiel doit être ouvert à tous les élèves et construire son projet pédagogique en fonction de cela. L'enseignement libre, en revanche, peut se réclamer d'une religion ou d'une philosophie.

Ceci indique que le niveau le plus essentiel, dans le cadre de l'offre d'enseignement et dans l'exercice du droit à l'enseignement, est contenu dans ce choix, qui est un choix philosophique.

A côté d'une tradition qui est fondée sur cette distinction, il convient de renvoyer, pour justifier cette liberté de choix, aux libertés et droits fondamentaux qui fondent la liberté d'enseignement, telle qu'elle est conçue dans la Constitution, à savoir la liberté de culte, d'opinion et d'expression.

Le droit à l'enseignement lui-même s'accompagne du reste d'une clause de protection en vue de garantir les droits et libertés fondamentaux. Interprété sur la base de conventions internationales, ceci signifie qu'il a pour mission concrète de sauvegarder les convictions religieuses et philosophiques de chacun, c'est-à-dire une nouvelle fois le niveau philosophique. (voy. à ce sujet très explicitement l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la C.E.D.H. et l'article 13, paragraphes 1 et 3, du Pacte international de l'O.N.U. relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

La définition du niveau philosophique est une compétence fédérale qui est exercée par le biais de la reconnaissance, dans lequel les instances compétentes jouent un rôle pivot. Chaque direction d'école a la possibilité de se reconnaître dans les convictions philosophiques ou religieuses reconnues ». (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 18)

B.5.6. Ainsi qu'il est indiqué au B.3.8, le régime de l'école de libre choix doit exclusivement être évalué du point de vue de la liberté passive d'enseignement, étant donné que la liberté active d'enseignement, compte tenu notamment des moyens budgétaires limités de la Communauté, est garantie de manière suffisante par les normes ordinaires de programmation et de rationalisation.

B.5.7.1. Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si la mesure critiquée est opportune ou souhaitable. L'adoption d'une réglementation qui, en vue d'assurer réellement le libre choix des parents et compte tenu de la diversité des opinions religieuses et philosophiques, permet que des écoles libres qui ne répondent pas aux normes ordinaires de programmation et de rationalisation soient subventionnées relève de la liberté politique du législateur décentral.

Il appartient seulement à la Cour d'apprécier si le législateur décrétal, en faisant bénéficier de ces mesures les écoles professant des religions ou philosophies déterminées et en excluant de ces mesures des écoles qui ont opté pour une approche pluraliste, respecte ou non le prescrit de l'article 24 de la Constitution.

L'obligation inscrite à l'article 24, § 4, deuxième phrase, de la Constitution, qui impose au législateur décrétal de tenir compte des différences objectives, notamment des caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur qui justifient un traitement approprié, ne peut être interprétée de manière si large qu'elle impliquerait l'obligation de prévoir des normes préférentielles pour les écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions pédagogiques ou éducatives.

B.5.7.2. Le législateur décrétal a choisi, en adoptant la réglementation critiquée, de se rallier aux choix opérés par l'autorité fédérale, notamment en exécution de l'article 181 de la Constitution. Cette attitude ne saurait, compte tenu notamment de l'article 24, § 1er, alinéa 4, de la Constitution, être considérée comme manifestement déraisonnable. Dès lors que la liberté active d'enseignement est assurée de manière suffisante par les normes ordinaires de programmation et de rationalisation, la liberté d'enseignement, garantie par la Constitution, est respectée.

B.5.8. Les parties requérantes contestent également le régime préférentiel dont bénéficient les écoles de libre choix officielles.

Comme il a été exposé au B.3.8, le régime de l'école de libre choix tend à garantir dans les faits le libre choix des parents au cas où celui-ci serait menacé. Afin d'éviter que les parents se voient dans l'obligation de faire fréquenter par leurs enfants une école qui ne correspondrait pas à leurs conceptions philosophiques, en raison de l'absence, à une distance raisonnable, d'une école qui y corresponde, il se justifie de décider que la Communauté, à la demande des parents d'au moins seize élèves, doit admettre au financement ou aux subventions une école d'enseignement officiel ou qu'elle doit intervenir dans les frais de transport vers une telle école, lorsque celle-ci n'existe pas dans un rayon de quatre kilomètres. Contrairement aux écoles libres subventionnées, qui adoptent le caractère philosophique qu'elles souhaitent et qui peuvent dès lors offrir un enseignement dans lequel tous les parents ne sont pas susceptibles de se retrouver, les écoles officielles sont obligées de respecter les conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves et doivent offrir, 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. En outre, les écoles officielles subventionnées qui sont créées en vue d'assurer le libre choix doivent confirmer leur caractère ouvert, selon les exigences plus précises contenues dans l'article 98, § 2.

B.5.9. Les parties requérantes ne déduisent pas des arguments distincts de ceux examinés ci-avant des dispositions conventionnelles invoquées, à savoir 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 et l'article 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les moyens ne peuvent être admis.

Quant au moyen pris de la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution par les dispositions relatives aux normes de programmation, de rationalisation et de maintien

B.6.1. Selon le sixième moyen formulé par les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1171 du rôle, les articles 113, 114, 115, 120 et 121 du décret violeraient l'article 24, § 5, de la Constitution, parce qu'ils attribuent au Gouvernement flamand la compétence de fixer les normes relatives à la restructuration, à la programmation, au maintien dans l'enseignement spécial et à la rationalisation ainsi que les dérogations.

B.6.2. Ainsi qu'il a été dit au B.5.3, les articles 113 et 115 traitent des normes de programmation et de rationalisation dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécial. L'article 120 dispose que le Gouvernement flamand fixe quatre catégories de normes de rationalisation pour l'enseignement fondamental ordinaire : les normes de rationalisation d'écoles, les normes de rationalisation de lieux d'implantation, les normes de rationalisation d'écoles isolées et les normes de rationalisation de lieux d'implantation isolés. Cet article précise également ce qu'il faut entendre par école isolée et par implantation isolée. Pour chacune des catégories précitées, des normes de rationalisation spécifiques sont établies par niveau, les normes de rationalisation minimales sont applicables aux implantations et écoles des communes dont la densité de la population est inférieure à septante-cinq habitants par km² et les normes de rationalisation maximales sont appliquées aux implantations et écoles des communes comptant plus de cinq cents habitants par

km². Les normes de programmation et de rationalisation applicables aux écoles et implantations de la région bilingue de Bruxelles-Capitale correspondent à celles des écoles et implantations isolées des communes comptant moins de septante-cinq habitants par km². Les écoles qui sont rattachées à des centres d'accueil pour enfants organisés ou agréés par l'organisme « Kind en Gezin » (Enfance et Famille) ou qui relèvent directement d'internats d'enfants dont les parents n'ont pas de résidence fixe sont censées se situer dans une commune comptant moins de septante-cinq habitants par km². L'article 121 prévoit que le Gouvernement flamand établit trois catégories de normes de rationalisation et de maintien pour l'enseignement fondamental spécial : les normes de rationalisation et de maintien de lieux d'implantation, les normes de rationalisation et de maintien d'écoles et les normes de rationalisation et de maintien d'écoles et de lieux d'implantation situés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Des normes de rationalisation spécifiques sont établies par type, pour chaque catégorie; les normes de rationalisation minimales sont applicables aux implantations et écoles des communes dont la densité de population est inférieure à septante-cinq habitants par km² et les normes de rationalisation maximales sont appliquées aux implantations et écoles des communes comptant plus de cinq cents habitants par km².

B.6.3. 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.6.4. 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 elle n'interdit pas que des délégations soient données en la matière, sous certaines conditions, à d'autres autorités.

Les normes de programmation, de rationalisation et de maintien doivent être considérées comme relevant du domaine de l'organisation et du subventionnement de l'enseignement auquel sont applicables les garanties de l'article 24, § 5, de la Constitution.

B.6.5. L'article 24, § 5, exige que les délégations données par le législateur décentral 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.6.6. En l'espèce, il est satisfait au prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution, étant donné que le législateur décretaal n'a pas seulement fixé les critères dont le Gouvernement flamand doit tenir compte lorsqu'il fixe les normes de programmation, de rationalisation et de maintien - et ceci contrairement à la réglementation antérieure au décret attaqué (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 35) -, mais également les normes minimales et maximales de population scolaire que le Gouvernement flamand doit respecter lorsqu'il fixe les normes de programmation.

B.6.7. Le moyen ne peut être admis.

Quant au moyen pris de la violation de l'article 24, §§ 1er et 3, de la Constitution par les articles relatifs aux moyens d'investissement pour les nouvelles écoles

B.7.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1171 du rôle invoquent un septième moyen pris de la violation de l'article 24, §§ 1er et 3, de la Constitution par l'article 105 du décret, relatif aux moyens d'investissement, combiné avec les articles 79, § 1er, 80, 81, 83, § 2, et 84 du décret, relatifs aux budgets de fonctionnement de l'enseignement subventionné.

B.7.2. L'article 105, § 1er, du décret dispose que l'école financée ou subventionnée conformément à l'article 102, c'est-à-dire une nouvelle école d'enseignement ordinaire, peut faire appel aux moyens d'investissement octroyés par la Communauté à l'ARGO ou au DIGO aussitôt qu'elle satisfait à la norme de programmation de la quatrième année d'existence. L'article 105, § 2, du décret dispose que l'école financée ou subventionnée conformément à l'article 103, c'est-à-dire une nouvelle école d'enseignement spécial, peut faire appel aux moyens d'investissement octroyés par la Communauté à l'ARGO ou au DIGO après la troisième année d'existence. L'article 105, § 3, dispose que par dérogation à ce qui précède, une nouvelle école financée ou subventionnée qui était auparavant un lieu d'implantation peut faire appel dès l'année de sa création aux moyens d'investissement octroyés par la Communauté à l'ARGO ou au DIGO.

B.7.3. Comme il est indiqué au B.3.7, la liberté d'enseignement ne s'oppose pas à ce que le législateur décretaal impose des conditions de subventionnement, pour autant qu'il ne soit pas porté d'atteinte essentielle à cette liberté.

En l'espèce, le législateur décrétoal a considéré que, excepté le cas particulier visé à l'article 105, § 3, du décret et hormis le cas de l'admission au financement d'une école de libre choix, des moyens d'investissement ne pouvaient être mis à la disposition de nouvelles écoles - tant officielles que libres - qu'après qu'elles aient démontré leur caractère durable. Compte tenu, d'une part, du caractère limité des moyens budgétaires de la Communauté et, d'autre part, du fait que les bâtiments scolaires ne font pas partie, dans l'enseignement libre subventionné, du patrimoine de l'autorité, cette règle ne peut raisonnablement être considérée comme constituant une limitation illicite de la liberté d'enseignement que garantit l'article 24, § 1er, de la Constitution.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, on ne saurait déduire de l'article 24, § 3, deuxième phrase, de la Constitution, qui énonce que l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, que les écoles libres subventionnées auraient droit, durant leurs premières années d'existence, à des moyens d'investissement.

B.7.4. Le moyen ne peut être accueilli.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution par les articles relatifs à la subvention forfaitaire pour les services d'encadrement pédagogique

B.8.1. Les parties requérantes dans l'affaire portant le numéro 1171 du rôle formulent un huitième moyen, pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution par les mots « par emploi organique dans l'enseignement fondamental, tel que fixé à l'article 89, § 3 » figurant dans l'article 186, § 1er, du décret.

B.8.2. L'article 87 du décret de la Communauté flamande du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique disposait, avant qu'il ne soit complété par l'article 186, § 1er, du décret attaqué, que dans l'enseignement et les centres officiels subventionnés, les services d'encadrement pédagogique sont organisés par des associations sans but lucratif et des intercommunales et dans l'enseignement et les centres libres subventionnés par des associations sans but lucratif. Ces associations et intercommunales sont créées par les groupements représentatifs des pouvoirs organisateurs de l'enseignement et des centres subventionnés. Un service d'encadrement pédagogique est admis aux subventions par groupement représentatif des pouvoirs organisateurs.

L'article 186, § 1er, du décret attaqué complète cette disposition en prévoyant que « par dérogation aux premier et deuxième alinéas, les associations sans but lucratif qui ne sont pas affiliées aux associations représentatives précitées peuvent recevoir par année scolaire une allocation forfaitaire par emploi organique dans l'enseignement fondamental, tel que fixé à l'article 89, § 3, [du décret du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique] si, au 1er septembre de l'année scolaire précédente, elles comptent moins de 425 emplois organiques dans l'enseignement fondamental, tels que fixés à l'article 89, § 3. A cet effet, elles soumettent au Gouvernement flamand un projet de plan d'encadrement. Le Gouvernement flamand fixe le montant de l'allocation forfaitaire ».

Selon l'exposé des motifs, cette disposition tend à permettre aux petits dispensateurs d'enseignement d'organiser un service d'encadrement minimum (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 451/1, p. 52).

B.8.3. La Cour constate que cette disposition déroge à la règle générale inscrite à l'article 89, § 1er, du décret du 17 juillet 1991, dans un sens plus favorable aux « petits dispensateurs d'enseignement », parmi lesquels les écoles représentées ou défendues par les parties requérantes. En effet, selon l'article 89, § 1er, un emploi à mi-temps de conseiller pédagogique est prévu seulement à partir de 425 emplois organiques, de sorte que, lorsque ce

nombre d'emplois organiques n'est pas atteint, il n'est pas prévu d'emploi de conseiller pédagogique pour les services d'encadrement pédagogique concernés.

B.8.4. On ne saurait déduire ni des articles 10 et 11 de la Constitution ni de l'article 24, § 4, deuxième phrase, de celle-ci l'obligation pour le législateur décrétoal de prévoir, pour les écoles dont la spécificité réside dans des conceptions pédagogiques ou éducatives particulières, une norme, en matière d'encadrement pédagogique, encore plus avantageuse que celle de la disposition attaquée.

B.8.5. Le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

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 15 juillet 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève