

Numéros du rôle : 2371 et 2372
Arrêt n° 59/2003 du 14 mai 2003

A R R E T

En cause : les recours en annulation du décret de la Communauté française du 19 juillet 2001 « portant confirmation des socles de compétences visées à l'article 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre et organisant une procédure de dérogation limitée », introduits par l'a.s.b.l. Schola Nova, l'a.s.b.l. Ecole Notre-Dame de la Sainte Espérance et B. Van Houtte.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 23 et 22 février 2002 et parvenues au greffe le 25 février 2002, l'a.s.b.l. Schola Nova, dont le siège social est établi à 1315 Incourt, rue du Brombais 11, et l'a.s.b.l. Ecole Notre-Dame de la Sainte Espérance, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue de la Concorde 37, et B. Van Houtte, demeurant à 1160 Bruxelles, avenue des Volontaires 29, ont introduit un recours en annulation du décret de la Communauté française du 19 juillet 2001 « portant confirmation des socles de compétences visées à l'article 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre et organisant une procédure de dérogation limitée » (publié au *Moniteur belge* du 23 août 2001).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2002 et parvenue au greffe le 25 mars 2002, l'a.s.b.l. Ecole Notre-Dame de la Sainte Espérance, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue de la Concorde 37, B. Van Houtte, demeurant à 1160 Bruxelles, avenue des volontaires 29, et l'a.s.b.l. Schola Nova, dont le siège social est établi à 1315 Incourt, rue du Brombais 11, ont introduit un recours en annulation complémentaire du décret de la Communauté française du 19 juillet 2001 « portant confirmation des socles de compétences visées à l'article 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre et organisant une procédure de dérogation limitée » (dont les annexes ont été publiées au *Moniteur belge* du 25 septembre 2001).

Les demandes de suspension des mêmes dispositions décrétales, introduites par les mêmes parties requérantes, ont été rejetées par l'arrêt n° 103/2002 du 19 juin 2002, publié au *Moniteur belge* du 20 août 2002.

Le Gouvernement de la Communauté française a introduit deux mémoires et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 19 décembre 2002, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 22 janvier 2003 uniquement pour débattre sur la recevabilité.

A l'audience publique du 22 janvier 2003 :

- ont comparu :

- . Me R. Lefebvre, avocat au barreau de Dinant, pour les parties requérantes;

- . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des requérants

Position des parties requérantes

A.1.1. La requérante dans l'affaire n° 2371, l'a.s.b.l. Schola Nova, justifie son intérêt à agir par son objet social, la promotion des langues latine et grecque et de la culture en général et par le fait qu'elle dispense un enseignement de niveau secondaire en gérant une institution libre qui n'est ni reconnue ni subventionnée par les pouvoirs publics. Elle rappelle qu'elle a été partie intervenante dans le cadre du recours en annulation qui a fait l'objet de l'arrêt n° 49/2001 du 18 avril 2001 de la Cour.

A.1.2. La première partie requérante dans l'affaire n° 2372, l'a.s.b.l. Ecole Notre-Dame de la Sainte Espérance, justifie son intérêt à agir par son objet social qui est l'exercice d'un enseignement catholique en particulier mais non exclusivement au niveau primaire. Le second requérant est, quant à lui, le père d'élèves de ladite école inscrits dans l'enseignement maternel et primaire.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.2.1. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle que le décret entrepris est le prolongement du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre. Ces deux décrets ne sont applicables qu'aux établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française. Le libellé de l'article 9 du décret entrepris le confirme indirectement. Les socles de compétences ne s'appliquent donc pas à l'enseignement qui n'est ni organisé ni subventionné par la Communauté française.

L'enseignement à domicile est régi par la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, qui permet la dispensation d'un enseignement à domicile pour autant que celui-ci réponde aux conditions fixées par le Roi. Ces conditions sont fixées par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 mai 1999 qui utilise un dispositif de réglementation par référence et étend le champ d'application *ratione materiae* de certaines dispositions du décret du 24 juillet 1997. C'est cette extension qui cause grief aux requérants. Il ne revient pas à la Cour d'en connaître : la constitutionnalité de dispositions législatives ne peut être tributaire de la légalité de dispositions réglementaires.

Le Gouvernement de la Communauté française relève encore que les requérants ne peuvent se prévaloir d'un intérêt direct puisque l'application des socles de compétences à l'enseignement à domicile est le fait d'une autre norme à portée réglementaire.

A.2.2. Si, malgré cette objection, la Cour acceptait la requête, le Gouvernement de la Communauté française estime qu'il lui appartiendrait, en application du principe fondamental de la hiérarchie des normes tel que traduit dans l'article 159 de la Constitution, d'apprécier préalablement la constitutionnalité et la légalité de l'arrêté du 21 mai 1999. Elle devra en outre prendre en considération le fait que du point de vue du législateur décréteur, ce n'est pas nécessairement la même chose de déterminer les socles de compétences pour l'enseignement organisé ou subventionné et de déterminer des normes pour les personnes qui recourent à

l'enseignement à domicile. Le recours introduit ne pourrait être considéré comme recevable que pour ce deuxième type de normes.

A.2.3. Le Gouvernement de la Communauté française relève enfin que conformément à l'article 1er, § 6, de la loi du 29 juin 1983 précitée, les articles 10 et 11 de l'arrêté du 21 mai 1999 ne concernent que les personnes investies de l'autorité parentale sur les enfants soumis à l'obligation scolaire. Il en résulte que les deux associations requérantes qui se présentent comme des pouvoirs organisateurs ne disposent pas de l'intérêt direct requis.

Réponse des parties requérantes

A.3.1. Dans leur mémoire en réponse, déposé après que l'arrêt n° 103/2002 eut été rendu, les parties requérantes font valoir que si la Cour a le sentiment que le décret entrepris n'est pas directement applicable aux établissements d'enseignement non subventionnés, la question subsiste de savoir dans quelle mesure ce décret leur serait applicable indirectement. S'il faut suivre le raisonnement du Gouvernement de la Communauté française au sujet de la liberté pour les élèves de pouvoir opter au cours de leurs études pour un autre système d'enseignement, on pourrait en déduire que tous les réseaux d'enseignement, libres ou organisés par les pouvoirs publics, seraient tenus implicitement d'avoir les mêmes programmes et les mêmes matières pour permettre aux élèves de pratiquer ce qu'on pourrait appeler le tourisme scolaire. A cet argument, qui sort d'ailleurs du texte lui-même du décret entrepris, les requérants répondent que dans la mesure où la Communauté française soutient que ce décret n'est pas applicable aux institutions libres non subventionnées, l'objection soulevée au sujet du passage des élèves d'une école à une autre ne les concerne pas davantage. Dans les limites de ce *dubium*, les requérants conservent un intérêt au moins indirect à poursuivre dans la voie de la demande d'annulation.

A.3.2. Les requérants demandent donc en ordre principal d'annuler le décret entrepris et, en ordre subsidiaire, de déclarer pour droit que le décret entrepris, qui doit être lu conjointement avec la loi du 29 juin 1983, l'arrêté du 29 mai 1999 et le décret du 24 juillet 1997, n'est applicable ni directement ni indirectement aux parties requérantes en tant qu'elles organisent un enseignement non reconnu ni subventionné par les pouvoirs publics.

Quant à l'étendue du recours et quant à la requête ampliative

A.4.1. Dans leur requête initiale, les parties requérantes demandent de manière générale l'annulation du décret entrepris tout au moins à l'égard des établissements d'enseignement non subventionnés. Dans les troisième et quatrième moyens, elles contestent plus particulièrement la constitutionnalité de l'article 10, alinéa 3, et de l'article 11, § 2, alinéa 2.

A.4.2. Dans une requête ampliative envoyée par pli recommandé du 22 mars 2002, les parties requérantes postulent à titre complémentaire l'annulation de l'article 9 du décret entrepris pour violation des articles 10, 11 et 24 de la Constitution.

Les parties estiment que cette demande est recevable parce que le décret attaqué a été publié incomplètement sans ses annexes au *Moniteur belge* du 23 août 2001 et complètement avec ses annexes au *Moniteur belge* du 25 septembre 2001, de sorte que le délai ultime pour exercer un recours expire le 25 mars 2002.

Des moyens nouveaux sont invoqués à l'encontre de l'article 9 du décret en tant qu'il doit s'interpréter comme excluant les parties requérantes du droit d'obtenir une dérogation, ce qui les traite de façon discriminatoire par rapport aux établissements scolaires reconnus et subventionnés par la Communauté française. Dans la mesure où les socles de compétences approuvés par le décret sont indirectement applicables aux parties requérantes par les articles 4 et 10 de l'arrêté du 21 mai 1999 déjà cité, en particulier comme matière des épreuves organisées en vertu de cet arrêté, les parties requérantes sont traitées plus défavorablement que les établissements reconnus et subventionnés si elles ne peuvent bénéficier de possibilités de dérogation.

A.4.3. Le Gouvernement de la Communauté française conteste la recevabilité de ce recours complémentaire.

Il estime tout d'abord que ce recours est tardif parce qu'il a été introduit plus de six mois après la publication du décret du 19 juillet 2001 dans toutes ses dispositions, en ce compris l'article 9, au *Moniteur belge* du 23 août 2001.

Il conteste ensuite l'intérêt direct des parties requérantes à agir contre l'article 9 du décret entrepris, qui ne concerne que l'enseignement subventionné par la Communauté française. Il rappelle les arguments déjà repris sous A.2.

Quant aux moyens

A.5.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 24 de la Constitution. Les requérants estiment que l'enseignement libre non subventionné est en dehors de la portée du décret attaqué et que cela résulte de l'aveu contenu dans le mémoire en réponse de la Communauté française devant la Cour en l'affaire n° 1895 qui a donné lieu à l'arrêt n° 49/2001 précité et du raisonnement de la Cour dans cet arrêt. Dès lors que les établissements d'enseignement libre non subventionné ne sont pas concernés par les conditions imposées par les pouvoirs publics au maintien de la reconnaissance et au subventionnement, c'est abusivement et en méconnaissance de la liberté de l'enseignement que la Communauté française prétend les viser par le décret attaqué, sur le même pied que l'enseignement officiel et le libre subventionné.

A.5.2. Le second moyen reproche au décret attaqué l'étendue de la réglementation des socles de compétences et l'atteinte à la liberté pédagogique qui en résulte. Les parties rappellent l'arrêt n° 49/2001 précité. Les requérants soulignent qu'il est normal que la liberté de l'enseignement libre subventionné soit plus restreinte que celle de l'enseignement libre non subventionné. Pour ce deuxième type d'enseignement, le principe à observer rigoureusement est l'interdiction constitutionnelle de toute mesure préventive. Les requérants reprochent à l'article 10, alinéa 1er, du décret attaqué le caractère vague et extensible à l'infini de l'interdiction de toute dérogation ayant « pour effet de porter atteinte à la cohérence du système éducatif ». Ils critiquent également l'alinéa suivant qui cite divers critères d'exclusion parmi lesquels il faut relever la dérogation qui aurait « pour effet [...] de restreindre la liberté des parents de changer leur enfant d'école l'année scolaire suivante ». Les requérants estiment que dans le système réglementaire imposé, il devient pratiquement impossible de ne pas suivre pas à pas le programme de l'administration. Tel est l'objectif non dissimulé de la Communauté française comme le révèle le mémoire en réponse déposé devant le Conseil d'Etat dont les requérants joignent une copie.

A.5.3. Le troisième moyen reproche à l'article 10, alinéa 3, du décret attaqué de ne pas permettre une dérogation à un pouvoir organisateur dont le projet n'aurait pas pour effet de garantir les droits et libertés consacrés par la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant. « Alors que [la] Cour a dit pour droit dans son arrêt n° 10/2001 du 7 février 2001 qu'il serait inconstitutionnel de refuser de financer un parti qui émettrait des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de la Convention européenne précitée ou sur certaines de ses dispositions, la Communauté française, au mépris d'une liberté beaucoup plus fondamentale, prétend obliger les parents et les écoles choisies par eux à inculquer cette idéologie aux enfants, ce que confirme l'article 6, 3° et 8° du décret précité (dit 'décret missions') du 24 juillet 1997 combiné avec l'article 4 de l'arrêté du 21 mai 1999 du Gouvernement de la Communauté française fixant les conditions nécessaires pour satisfaire à l'obligation scolaire en dispensant un enseignement à domicile. Cette volonté délibérée d'endoctriner la jeunesse selon l'idéologie officielle du régime, au mépris du droit naturel des parents, est le propre d'un régime totalitaire. » Les parties requérantes donnent encore des exemples de manifestation de l'orientation idéologique du programme officiel, exemples tirés des annexes du décret.

A.5.4. Les requérants invoquent enfin, à titre subsidiaire, un quatrième moyen à l'encontre de l'article 11, § 2, alinéa 2, du décret attaqué qui dispose que sous peine d'être irrecevables, « la demande de dérogation et ses annexes sont introduites [...] au plus tard 10 mois avant le début de l'année scolaire à partir de laquelle elle doit entrer en vigueur ». Ils soulignent qu'aucune disposition transitoire n'est prévue et considèrent qu'il était donc impossible d'introduire régulièrement une demande de dérogation pour l'année scolaire 2001-2002, ce qui constitue une méconnaissance de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt de la Cour déjà cité. Pour l'année scolaire 2002-2003, la demande devait être introduite avant le 1er novembre 2001, alors que les annexes du décret indispensables pour la compréhension de sa portée n'ont été publiées au *Moniteur belge* que le 25 septembre 2001. Le délai était donc ainsi réduit à cinq semaines, ce qui le rendait manifestement trop court. Les requérants estiment que c'est d'autant plus inadmissible que le législateur décréto a mis plus de cinq mois pour élaborer un nouveau décret et le publier au *Moniteur belge*.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Les articles 9, 10 et 11 du décret de la Communauté française du 19 juillet 2001 « portant confirmation des socles de compétences visées à l'article 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre et organisant une procédure de dérogation limitée » disposent :

« Art. 9. Tout pouvoir organisateur organisant un enseignement subventionné par la Communauté française peut introduire une demande de dérogation aux modes d'apprentissage décrits dans les socles de compétences confirmés au chapitre 1er aux conditions et selon la procédure définies au présent chapitre.

Art. 10. Aucune dérogation ne peut avoir pour effet de porter atteinte à la cohérence du système éducatif, tel qu'il résulte de la mise en œuvre des principes constitutionnels en matière d'enseignement.

Elle ne peut notamment avoir pour effet de porter atteinte à la qualité de l'enseignement, au contenu de base ou à l'équivalence des diplômes et certificats ou encore de restreindre la liberté des parents de changer leur enfant d'école l'année scolaire suivante.

Aucune dérogation ne peut être accordée à un pouvoir organisateur dont le projet n'aurait pas pour effet de garantir les droits et libertés consacrés dans la Constitution, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que la Convention relative aux droits de l'enfant.

Art. 11. § 1er. Dans la demande de dérogation, le pouvoir organisateur :

1° indique les modes d'apprentissage décrits dans les socles de compétences dont il estime la définition trop contraignante pour lui laisser une latitude suffisante pour mettre en œuvre son propre projet pédagogique, en motivant en quoi chaque mode d'apprentissage restreint cette mise en œuvre;

2° décrit les modes d'apprentissage alternatifs qu'il entend mettre en œuvre;

3° justifie comment le remplacement qu'il opère respecte les conditions énoncées à l'article 10.

§ 2. La demande de dérogation précise les références exactes des suppressions et des insertions demandées. Une copie du projet pédagogique est jointe à la demande.

Sous peine d'être irrecevable, la demande de dérogation et ses annexes sont introduites, par lettre recommandée à la poste, auprès du Gouvernement, au plus tard dix mois avant le début de l'année scolaire à partir de laquelle elle doit entrer en vigueur. »

Quant à l'étendue des recours

B.2. Les parties requérantes demandent l'annulation totale du décret de la Communauté française du 19 juillet 2001 « portant confirmation des socles de compétences visées à l'article 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre et organisant une procédure de dérogation limitée », tout au moins à l'égard des établissements scolaires non subventionnés par les pouvoirs publics, de même qu'à l'égard des parents assumant personnellement ou faisant donner à domicile l'instruction de leurs enfants.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les moyens qui satisfont à ces exigences sont dirigés exclusivement contre les articles 10 et 11, § 2, alinéa 2, du décret entrepris. Les recours doivent dès lors être limités en conséquence.

Quant à l'extension du recours

B.3. Les parties requérantes ont introduit une requête ampliative postulant l'annulation de l'article 9 du décret entrepris.

En tant qu'elle contiendrait un moyen nouveau, une telle requête n'est pas recevable parce que le moyen est articulé contre une disposition qui n'est pas attaquée dans le recours initial, ce qui revient à étendre le recours.

En tant qu'elle introduirait un nouveau recours en annulation, la requête n'est pas davantage recevable parce qu'elle est introduite en dehors du délai de recours en annulation prévu par l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Le décret entrepris a, en effet, été publié au *Moniteur belge* du 23 août 2001. Il n'y aurait lieu de tenir compte à cet égard de la publication ultérieure des annexes au décret que si les parties attaquaient une ou plusieurs dispositions contenues dans ces annexes ou s'il était démontré, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, qu'elles ne pouvaient correctement apprécier la portée du décret en l'absence desdites annexes.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.4.1. Les recours sont introduits par des associations sans but lucratif qui sont des établissements d'enseignement non subventionnés par les pouvoirs publics, d'une part, et par un parent d'élèves inscrits dans un tel établissement, d'autre part.

B.4.2. Il ressort tant du texte que des travaux préparatoires du décret entrepris que ce décret n'est pas directement applicable aux établissements d'enseignement non subventionnés.

B.4.3. La Cour doit dès lors vérifier si les requérants ont un intérêt à en demander l'annulation.

Dans l'arrêt n° 49/2001 du 18 avril 2001, la Cour a admis que les parties qui sont les actuelles parties requérantes justifiaient alors d'un intérêt suffisant pour se porter parties intervenantes, en application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, dans un recours en annulation dirigé contre un décret de la Communauté française relatif aux socles de compétences qui ne leur était pas non plus directement applicable. La Cour avait pris en considération l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 mai 1999 « fixant les conditions pour pouvoir satisfaire à

l'obligation scolaire en dispensant un enseignement à domicile ». Cet article énonce que les parents sont tenus d'assurer ou de faire assurer un enseignement de niveau équivalent à celui imposé aux établissements scolaires organisés, subventionnés ou reconnus par la Communauté française et répondant aux dispositions des articles 6, 8 et 16 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

Cet intérêt indirect que la Cour a jugé suffisant pour intervenir aux côtés des parties requérantes qui justifiaient elles-mêmes d'un intérêt direct à attaquer le décret du 26 avril 1999, ne suffit pas pour demander l'annulation du décret du 19 juillet 2001, dès lors que les parties requérantes ne démontrent pas à suffisance en quoi elles seraient atteintes de manière directe et défavorable - contrairement à ce qui avait été erronément écrit aux B.3.2 et B.4.2 de l'arrêt n° 49/2001 - par le décret actuellement attaqué.

B.4.4. Par ailleurs, la Cour observe que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 mai 1999 pouvait être et est attaqué devant le Conseil d'Etat et qu'un éventuel refus de dérogation pourrait également faire l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

B.4.5. Les recours sont irrecevables.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 mai 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior