

Numéro du rôle : 2677
Arrêt n° 41/2004 du 17 mars 2004

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 139 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 117.149 du 18 mars 2003 en cause de l'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 28 mars 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 139 du décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental viole-t-il l'article 24, § 5, de la Constitution ? »

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal, ayant son siège à 2018 Anvers, Lange Leemstraat 57;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 7 janvier 2004 :

- ont comparu :

. Me A. Haegeman *loco* Me A. Navasartian, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal;

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

La requérante devant le Conseil d'Etat, l'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal, demande l'annulation des articles 15 à 20 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juin 1997 relatif au cadre organique dans l'enseignement fondamental ordinaire.

Le grief de la partie requérante concerne la règle contenue dans la disposition attaquée, qui aurait pour effet que les petites écoles, qui n'atteignent pas le seuil de 25 élèves par implantation, ne peuvent pas organiser deux cours de morale non confessionnelle, de sorte que les élèves de la première à la sixième année d'études devraient suivre ce cours ensemble, ce qui ne saurait se justifier d'un point de vue pédagogique.

Dans l'un des moyens, la partie requérante dénonce la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution. La délégation de pouvoir accordée au Gouvernement par l'article 139 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental ne pourrait aller jusqu'à laisser au Gouvernement le soin de fixer des règles qui sont essentielles à l'organisation de l'enseignement.

Le Conseil d'Etat constate que le moyen soulève la question de la constitutionnalité du décret, à la suite de quoi la question préjudicielle précitée a été posée à la Cour, à la demande de la partie requérante.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement flamand rappelle les faits de la cause et resitue la disposition litigieuse dans le contexte du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental.

A.1.2. Le Gouvernement flamand considère que la question préjudicielle, si l'on veut que la réponse qui y est donnée soit utile au juge *a quo*, concerne exclusivement les périodes de cours complémentaires, visées à l'article 138 du décret, de religion et de morale non confessionnelle, et ce uniquement dans l'enseignement primaire officiel. En effet, dans son arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat, sur la base d'éléments de recevabilité, a limité à ces aspects l'objet du recours en annulation dont il était saisi.

A.1.3. Quant au fond, le Gouvernement flamand affirme, en se référant à la jurisprudence de la Cour, que l'article 24, § 5, de la Constitution n'interdit pas au législateur décréteur de confier au Gouvernement de la Communauté certaines missions relatives à l'organisation, à la reconnaissance et au subventionnement de l'enseignement, à la condition que ces missions concernent exclusivement l'exécution de principes fixés par le législateur décréteur.

Selon le Gouvernement flamand, il n'est pas exigé que la norme d'habilitation contienne elle-même les directives que le Gouvernement de la Communauté doit suivre; il suffit que le pouvoir d'appréciation des organes d'exécution soit suffisamment délimité par l'ensemble de la réglementation décréteuse. Le Gouvernement flamand considère en outre que ces critères peuvent également figurer ailleurs que dans le décret qui contient la norme d'habilitation, à savoir dans la Constitution elle-même et en particulier dans son article 24, § 1er, (à lire en combinaison avec ses articles 19 et 181) en vertu duquel les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

A.1.4. Le Gouvernement flamand conteste que la mission déléguée par la norme en cause aurait trait à des aspects qui seraient essentiels à l'organisation et/ou au subventionnement de l'enseignement.

Le législateur décréteur a déterminé lui-même, à l'article 41 du décret (et, pour les écoles primaires libres, à l'article 42 du décret), ce qui est essentiel en matière d'offre d'enseignement dans les écoles primaires officielles concernant les périodes de cours de religion et de morale non confessionnelle. L'article 41 fixe le nombre minimum de périodes de cours par semaine et indique également qui peut donner ces cours.

Le Gouvernement flamand souligne en outre que lorsqu'il est donné exécution à la disposition en cause, les mêmes normes de base que celles qui sont applicables aux périodes de cours de base doivent être respectées. Le Gouvernement renvoie à cet égard aux articles 3, 130, 131, 135 et 140 du décret.

A.1.5. Le Gouvernement flamand considère enfin qu'il résulte de l'article 24, § 1er, dernier alinéa, de la Constitution, combiné avec le principe d'égalité et avec les dispositions du décret, que le Gouvernement n'a aucune marge pour modifier ou influencer la proportion respective des périodes de cours complémentaires de l'une ou l'autre religion reconnue et/ou de philosophie non confessionnelle.

A.2.1. L'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal, partie requérante devant le juge *a quo*, considère que les règles relatives aux conditions d'obtention de périodes de cours complémentaires ainsi qu'au nombre et au mode de calcul de ces périodes de cours relèvent du subventionnement et de l'organisation de l'enseignement. Etant donné qu'elle touche à la proportion des périodes de cours de religion et de morale non confessionnelle, cette réglementation est essentielle à l'enseignement et ne peut dès lors pas faire l'objet d'une délégation au Gouvernement. L'association sans but lucratif estime que le nombre d'élèves exigé pour obtenir une période de cours complémentaire constitue un élément essentiel de l'enseignement, qui doit être fixé par le législateur

décrétal. Le législateur décrétoal ne l'a toutefois pas fait et le Gouvernement flamand a donc pu fixer ce nombre, ce qui a eu pour effet que certaines écoles ont perdu un cours.

A.2.2. L'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal affirme en outre que la disposition en cause compromet le droit des parents de choisir la nature de l'éducation de leurs enfants et le droit de choisir librement entre l'enseignement confessionnel et non confessionnel, étant donné que la disposition décrétoale a pour effet que certaines écoles disposent seulement de deux périodes de cours de religion/morale et que les élèves de la première et de la dernière année devraient donc suivre ces branches ensemble. La norme en cause a dès lors pour effet que la transmission de l'information ou de la connaissance ne peut avoir lieu de manière objective, critique et pluraliste.

A.2.3. L'association sans but lucratif estime enfin que la norme en cause bride la liberté d'enseignement parce que les mesures que les directions d'écoles peuvent prendre, dans le cadre de leur autonomie, pour remédier aux effets négatifs de la norme en cause sont pratiquement inexistantes en ce qui concerne les écoles autonomes n'ayant qu'une seule implantation. La seule possibilité dont elles disposent est de transférer des périodes de cours à d'autres écoles et de renoncer à organiser des cours confessionnels et non confessionnels.

- B -

### *La question préjudicielle et la disposition en cause*

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 139 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, lequel article, avant sa modification par le décret du 28 juin 2002, était libellé comme suit :

« Le Gouvernement fixe les conditions d'obtention, le nombre et le mode de calcul des périodes de cours complémentaires. »

B.1.2. L'article 3, 1<sup>o</sup>, du décret (dans la version antérieure à sa modification par les décrets du 28 juin 2002 et du 14 février 2003) dispose que, pour l'application du décret, il faut entendre par « périodes de cours complémentaires », les périodes attribuées pour les cours de religion, de morale non confessionnelle, de formation culturelle et pour des besoins spécifiques.

L'article 138 du décret (dans la version antérieure à sa modification par les décrets du 13 juillet 2001 et du 28 juin 2002) dispose ce qui suit concernant les périodes de cours complémentaires :

« § 1er. En plus des périodes de cours selon les échelles, les catégories suivantes de périodes de cours complémentaires peuvent être financées ou subventionnées :

1° des périodes de cours de religion et de morale non confessionnelle, à savoir :

- des périodes de cours complémentaires de chaque religion reconnue, de morale non confessionnelle ou de formation culturelle dans l'enseignement primaire ordinaire;

- des périodes complémentaires des cours moins suivis de religion reconnue ou de morale non confessionnelle dans l'enseignement primaire spécial;

2° des périodes de cours pour les enfants qui suivent l'enseignement intégré;

3° des périodes de cours destinées à l'accueil des primo-arrivants allophones;

4° des périodes de cours destinées à l'enseignement permanent en milieu familial dans l'enseignement spécial.

§ 2. Le gouvernement peut décider de financer ou subventionner une nouvelle catégorie de périodes de cours complémentaires, comme prévu par l'article 171. »

B.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle, si l'on veut que la réponse qui y est donnée soit utile au juge *a quo*, concerne exclusivement les périodes de cours complémentaires de religion et de morale non confessionnelle visées à l'article 138 du décret, et ce uniquement dans l'enseignement primaire officiel.

B.2.2. La Cour détermine l'étendue de la question préjudicielle en tenant compte de l'objet du litige pendant devant le juge *a quo* et de la motivation de l'arrêt de renvoi.

Il ressort des faits exposés et de la motivation de l'arrêt de renvoi que la question préjudicielle porte sur les périodes de cours complémentaires de religion et de morale non confessionnelle dans l'enseignement primaire ordinaire visées à l'article 138, § 1er, 1°, premier tiret.

La Cour doit par conséquent se prononcer sur la constitutionnalité de la norme en cause en tant seulement qu'elle se rapporte aux périodes de cours complémentaires de morale non confessionnelle dans l'enseignement primaire ordinaire visées à l'article 138, § 1er, 1°, premier tiret.

B.2.3. Il est demandé à la Cour de contrôler la disposition litigieuse au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution. La Cour constate que, contrairement à ce que soutient l'a.s.b.l. Oudervereniging voor de moraal, la question, telle que l'a formulée le juge *a quo*, ne

porte pas sur les effets possibles de la disposition en cause, qui impliqueraient que, dans certaines écoles, la transmission de l'information ou des connaissances ne pourrait plus s'opérer de manière objective, critique et pluraliste.

### *Quant au fond*

B.3.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 139 du décret du 25 février 1997 viole l'article 24, § 5, de la Constitution, en tant qu'il confie au Gouvernement le soin de fixer les conditions d'obtention de périodes de cours complémentaires de morale non confessionnelle dans l'enseignement primaire ordinaire, ainsi que le nombre et le mode de calcul de ces périodes.

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

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. Elle n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décrétole 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.4.1. La disposition en cause fait partie de la section 2 « Personnel enseignant » du chapitre IX « Cadre organique du personnel dans l'enseignement fondamental » du décret.

Selon l'article 130 du décret, des emplois d'enseignant sont financés ou subventionnés dans chaque école. Le nombre d'emplois financés ou subventionnés dépend du capital-périodes attribué, lequel comporte des « périodes selon les échelles » et des périodes complémentaires.

Le financement ou le subventionnement des périodes de cours complémentaires pour la religion et la morale non confessionnelle est réglé, comme il a été exposé au B.1.2, par les articles 138 et 139 du décret.

B.4.2. La détermination des conditions de financement et de subventionnement des emplois d'enseignant relève de l'organisation et du subventionnement de l'enseignement au sens de l'article 24, § 5, de la Constitution.

Il y a dès lors lieu d'examiner si la délégation contestée reste dans les limites compatibles avec l'article 24, § 5, de la Constitution, définies ci-dessus.

B.5.1. Bien que le législateur décrétoal n'ait pas, dans la disposition en cause, fixé lui-même les principes ni fait des choix politiques concernant les conditions d'obtention de périodes de cours complémentaires ainsi que le nombre et le mode de calcul de ces périodes, il résulte du décret – pris dans son ensemble - que la délégation de compétence est délimitée par des choix opérés par le législateur décrétoal.

B.5.2. Aux termes de l'article 67 du décret, pour les écoles et les lieux d'implantation répondant aux conditions prévues à l'article 68, la Communauté accorde une intervention financière, pour l'enseignement communautaire, par le biais d'un financement et, pour l'enseignement subventionné, par le biais de subventions, sous la forme : 1° de traitements; 2° d'un budget de fonctionnement; et 3° de moyens d'investissement. L'article 68 dispose que, sans préjudice des conditions spécifiques fixées pour l'obtention de traitements, d'un budget de fonctionnement ou de moyens d'investissement, une autorité scolaire reçoit le financement ou les subventions pour ses écoles ou lieux d'implantation, s'il est satisfait à certaines conditions définies dans le décret (respecter les conditions d'agrément visées à l'article 62 et les normes de programmation et de rationalisation fixées en application du chapitre VIII).

B.5.3. Pour le financement et le subventionnement des traitements, il doit aussi être tenu compte, ainsi qu'il est prescrit à l'article 68 précité, des conditions spécifiques fixées pour l'obtention de traitements. Ces conditions sont détaillées notamment dans l'article 73 du

décret et dans les dispositions du chapitre IX « Cadre organique du personnel dans l'enseignement fondamental ».

Aux termes de l'article 73, une autorité scolaire obtient un traitement pour ses membres du personnel qui appartiennent aux catégories du personnel directeur ou enseignant, médical, paramédical, psychologique, orthopédagogique ou social, si ces membres du personnel satisfont aux conditions énumérées dans cet article.

En vertu de l'article 130, § 2, du décret, figurant au chapitre IX « Cadre organique dans l'enseignement fondamental », le nombre d'emplois de personnel enseignant financés ou subventionnés dépend du capital-période attribué, lequel comporte des « périodes selon les échelles » et des périodes complémentaires. Le décret contient notamment les dispositions relatives aux « périodes de cours selon les échelles » (sous-section A), les périodes de cours complémentaires (sous-section B), les règles à appliquer pour le comptage des élèves (sous-section C) et les règles régissant l'utilisation du capital-périodes (sous-section D).

L'économie générale du décret fait apparaître que le nombre d'élèves réguliers est déterminant pour le calcul du capital-périodes et, partant, pour le nombre d'emplois d'enseignant subventionnés ou financés.

B.5.4. La délégation de compétence au Gouvernement est en outre délimitée par des dispositions du décret en cause relatives à l'organisation du temps scolaire et à l'offre d'enseignement.

En vertu de l'article 48, les élèves suivent vingt-huit ou vingt-neuf périodes d'activités d'enseignement et d'éducation par semaine. Aux termes de l'article 41, l'offre d'enseignement dans les écoles primaires officielles comprend également au moins deux périodes par semaine d'enseignement des religions reconnues et de la morale inspirée par ces religions et au moins deux périodes d'enseignement de morale non confessionnelle. Conformément à l'article 42, les écoles primaires libres offrent soit l'enseignement d'une ou de plusieurs religions reconnues ou de la morale inspirée par ces religions soit l'enseignement de la morale non confessionnelle, soit les deux, soit l'enseignement de la formation culturelle. Les articles 41 et 42 précisent également par qui ces cours peuvent être donnés ou donnés en priorité.

Les articles 41 et 42 du décret, combinés avec les dispositions relatives aux conditions de subventionnement et de financement et avec le principe d'égalité inscrit à l'article 24, § 4, de la Constitution, ont pour effet que, pour autant que deux périodes de cours de religion et de morale non confessionnelle soient organisées, ces deux périodes de cours doivent être financées ou subventionnées.

B.5.5. La délégation de compétence au Gouvernement est également délimitée par l'article 8 du décret. Selon cet article, l'enseignement fondamental ordinaire est organisé de manière telle que, sur la base d'un projet pédagogique, un milieu d'éducation et d'enseignement soit créé permettant aux élèves de vivre un processus d'apprentissage ininterrompu. Cet environnement est adapté au « progrès dans le développement » des élèves.

B.5.6. Il résulte de ce qui précède que la compétence déléguée au Gouvernement est limitée par des choix opérés par le législateur décrétoal lui-même. Pour le surplus, c'est aux juridictions compétentes qu'il appartient de contrôler comment le Gouvernement use de cette délégation.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 139 du décret de la Communauté flamande du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental, en tant qu'il se rapporte aux périodes de cours complémentaires de morale non confessionnelle dans l'enseignement primaire ordinaire visées à l'article 138, § 1er, 1<sup>o</sup>, premier tiret, ne viole pas l'article 24, § 5, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 mars 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts