



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 167/2022**  
**du 15 décembre 2022**  
**Numéro du rôle : 7873**

*En cause* : la demande de suspension du décret flamand du 24 juin 2022 « modifiant le décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes] et modifiant le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] consécutivement à la refonte de la politique en matière d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] », introduite par l'ASBL « Ligo, Centra voor Basiseducatie » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J. Moerman, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 octobre 2022 et parvenue au greffe le 10 octobre 2022, une demande de suspension du décret flamand du 24 juin 2022 « modifiant le décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes] et modifiant le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] consécutivement à la refonte de la politique en matière d'insertion civique » [lire : de parcours citoyen] (publié au *Moniteur belge* du 15 juillet 2022) a été introduite par l'ASBL « Ligo, Centra voor Basiseducatie », l'ASBL « Ligo, Centrum voor Basiseducatie Limburg Zuid », l'ASBL « LIGO, Centrum voor Basiseducatie regio Mechelen », l'ASBL « Centrum voor Basiseducatie vzw - LIGO Waas & Dender », l'ASBL « Ligo, Centrum voor Basiseducatie Midden- en Zuid-West-Vlaanderen », l'ASBL « Ligo, centrum voor basiseducatie Brusselleer », l'ASBL « Ligo, Centrum voor Basiseducatie Antwerpen », l'ASBL « Ligo Centrum voor Basiseducatie Zuid-Oost-Vlaanderen », l'ASBL « Centrum voor Basiseducatie Kempen », l'ASBL « LIGO, Centrum Basiseducatie Halle-Vilvoorde », l'ASBL « Ligo, Centrum voor Basiseducatie Gent-Meetjesland-Leieland », l'ASBL « Ligo, Centrum voor Basiseducatie Oost-Brabant », l'ASBL « Ligo, Centrum voor Basiseducatie Brugge-Oostende-Westhoek », l'ASBL « Vlaams Netwerk tegen Armoede », l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », la Confédération des

syndicats chrétiens de Belgique et Marc Leemans, assistés et représentés par Me E. Maes et Me R. Van Crombrugge, avocats au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation du même décret.

Par ordonnance du 12 octobre 2022, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 9 novembre 2022, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 2 novembre 2022 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes, ainsi qu'au greffe de la Cour par courriel envoyé à l'adresse « griffie@const-court.be ».

Des observations écrites ont été introduites par :

- l'ASBL « Miras », l'ASBL « Centrum voor volwassenenonderwijs Roeselare », l'ASBL « Katholieke Instituten voor Sociale Promotie », l'ASBL « Katholiek Onderwijs voor Volwassenen », l'ASBL « Volwassenenonderwijs van de Landelijke Bediendencentrale - Nationaal Verbond van Kaderpersoneel », l'ASBL « Sint-Goedele Brussel », l'ASBL « Qrios » et l'ASBL « Centrum voor Levende Talen », assistées et représentées par Me J. Roets et Me S. Sottiaux, avocats au barreau d'Anvers (parties intervenantes);

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me D. Vanheule, avocat au barreau de Gand.

À l'audience publique du 9 novembre 2022 :

- ont comparu :

. Me E. Maes et Me R. Van Crombrugge, pour les parties requérantes;

. Me J. Roets, pour l'ASBL « Miras » et autres;

. Me D. Vanheule, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs J. Moerman et E. Bribosia ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Les parties requérantes exposent que le décret attaqué réforme la formation « néerlandais deuxième langue » (ci-après : NT2) en Flandre et à Bruxelles en instaurant des tests NT2 standardisés et en soumettant les participants au parcours d'intégration civique à des droits d'inscription de 180 euros. Elles estiment qu'elles justifient d'un intérêt au recours en annulation et à la demande de suspension de ce décret.

A.1.2. La première partie requérante, l'ASBL « Ligo, Centra voor Basiseducatie », expose qu'en tant qu'organisation centralisée de défense des intérêts des treize « centres d'éducation de base » en Flandre et à Bruxelles, elle a pour but, aux termes de ses statuts, de veiller aux intérêts matériels et organisationnels de l'ensemble du secteur de l'éducation de base en Communauté flamande et de défendre ceux-ci. Son intérêt au recours en annulation et à la demande de suspension découle, selon elle, du fait que le décret attaqué limite l'autonomie des dispensateurs de l'enseignement pour adultes pour ce qui est d'évaluer les participants aux formations NT2 d'une manière conforme à leur projet pédagogique et du fait que les droits d'inscription instaurés par le décret attaqué représentent un seuil financier pour les participants à une formation NT2.

Les deuxième à treizième parties requérantes exposent qu'elles sont des « centres d'éducation de base », qui dispensent des formations NT2 en Flandre et à Bruxelles. Elles motivent leur intérêt de manière analogue à celle de la première partie requérante, en ajoutant que le décret attaqué les affecte également financièrement, dès lors que le « bonus de qualification » n'est accordé que si les participants obtiennent le certificat NT2.

La quatorzième partie requérante, l'ASBL « Vlaams Netwerk tegen Armoede », expose qu'elle a pour but, aux termes de ses statuts, de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans la sphère des compétences de la Communauté flamande et de la Région flamande. Elle considère que son intérêt au recours en annulation et à la demande de suspension résulte du fait qu'en instaurant un seuil financier, le décret attaqué entrave l'accès aux formations NT2.

La quinzième partie requérante, l'ASBL « Vluchtelingenwerk Vlaanderen », expose qu'elle a pour but de prendre et de soutenir des initiatives qui contribuent à fournir une protection aux réfugiés, de promouvoir la participation et l'émancipation des réfugiés et de contribuer à une perspective d'avenir pour les réfugiés. Elle estime que son intérêt ressort du fait qu'en instaurant un seuil financier, le décret attaqué entrave l'accès aux formations NT2 pour les réfugiés reconnus et les personnes qui bénéficient de la protection subsidiaire.

La seizième partie requérante, la Confédération des syndicats chrétiens de Belgique (ci-après : la CSC), expose qu'elle est une association de fait dotée d'une personnalité juridique fonctionnelle qui vise à promouvoir les intérêts des travailleurs afin d'organiser la vie d'entreprise et la communauté selon les principes chrétiens, d'assurer la direction du syndicalisme chrétien en Belgique, d'assister les syndicats chrétiens dans leur expansion et leur développement et de défendre les intérêts des travailleurs auprès des pouvoirs publics. Elle motive son intérêt au recours en annulation et à la demande de suspension en indiquant qu'elle entend défendre les intérêts des travailleurs des « centres d'éducation de base » et des participants aux formations et en soulignant l'importance capitale de formations NT2 de qualité et accessibles pour que les participants au parcours d'intégration civique disposent de toutes les chances d'accéder au marché du travail.

La dix-septième partie requérante dit agir en sa qualité de président de la CSC.

A.2. Les parties intervenantes estiment qu'elles justifient d'un intérêt à intervenir. Elles exposent qu'elles sont les pouvoirs organisateurs d'un centre d'enseignement pour adultes et qu'elles dispensent aux participants des formations NT2 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2. Elles motivent leur intérêt de manière analogue à la motivation des treize premières parties requérantes.

### *Quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable*

A.3. Les parties requérantes exposent qu'en vertu de son article 12, le décret attaqué entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement flamand et qu'un projet d'arrêté du Gouvernement flamand fixe cette date au

1er septembre 2023. Elles estiment qu'il est très probable que, lorsque le décret attaqué entrera en vigueur, la Cour ne se sera pas encore prononcée sur le recours en annulation.

A.4.1. Les parties requérantes considèrent que les dispositions attaquées leur causent plusieurs préjudices graves et difficilement réparables.

A.4.2. Premièrement, elles font valoir que les directions des « centres d'éducation de base » et leurs enseignants sont contraints d'investir du temps et des moyens pour préparer l'instauration du test NT2, préparation qui inclut notamment la participation des enseignants à une formation; or, il n'est pas exclu, selon elles, que cette préparation nuise à la qualité des formations NT2. Un autre élément qui, selon elles, porte atteinte à la qualité de ces formations est le fait que les enseignants concernés sont très préoccupés par l'instauration du test NT2.

A.4.3. Deuxièmement, elles soutiennent que le test NT2 bouleverse le fonctionnement matériel et pédagogique des centres, en ce qu'une partie du temps d'enseignement devra être consacrée à la préparation des participants au test et à l'épreuve du test proprement dite s'ils doivent passer le test pendant le temps d'enseignement ordinaire, en ce qu'il existe un risque que l'enseignement soit réduit aux connaissances spécifiques évaluées lors du test (« *teaching to the test* », bachotage) et en ce que les profils de formation et les programmes d'études devront peut-être être adaptés. Elles ajoutent que, si le test devait être passé en dehors du temps d'enseignement ordinaire, cela demanderait aux enseignants des efforts considérables qui ne sont pas financés par l'autorité flamande.

A.4.4. Troisièmement, elles estiment que la mesure relative à l'instauration des droits d'inscription de 180 euros représente un obstacle financier sérieux pour les participants, qui font partie d'un groupe vulnérable, et limite la faculté des première et quatorzième parties requérantes de réaliser leurs buts statutaires.

A.4.5. Elles font valoir enfin que l'instauration des droits d'inscription de 180 euros entraînera des charges administratives supplémentaires pour les centres, qui devront investir plus de temps dans le suivi des inscriptions et des paiements et qui devront rechercher un système de paiement et de suivi performant. Elles indiquent en outre que, si la Cour ne suspend pas le décret attaqué mais l'annule ultérieurement, les centres seront tenus de rembourser aux participants les droits d'inscription payés indûment, ce qui entraînera une charge administrative considérable pour ces directions.

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne démontrent pas de préjudice grave et difficilement réparable. Il souligne que le décret attaqué n'entrera en vigueur que le 1er septembre 2023 et que, dès lors, ce décret ne risque pas encore de causer un préjudice grave et difficilement réparable.

A.5.2. En ce que les parties requérantes font valoir que l'instauration du test NT2 requiert une préparation des « centres d'éducation de base », le Gouvernement flamand estime qu'il n'y a pas de préjudice grave, dès lors que chaque nouvelle réglementation dans l'enseignement suppose que les mesures préparatoires nécessaires soient prises et que les mesures préparatoires à prendre en l'espèce ne sont pas différentes de celles qui sont requises par d'autres modifications décrétales dans le secteur de l'enseignement.

A.5.3. Selon le Gouvernement flamand, le préjudice invoqué relatif à l'effet perturbateur sur la qualité de l'enseignement NT2 est trop hypothétique pour être pris en considération. Dans ce contexte, il fait valoir que d'autres dispositions d'exécution doivent encore être prises et que ces dispositions, pour autant qu'elles influencent la qualité de l'enseignement, peuvent être attaquées devant le Conseil d'État par les parties requérantes. Le préjudice invoqué relatif à l'incertitude parmi les membres du personnel est, selon lui, un préjudice moral qui disparaît en cas d'annulation éventuelle du décret attaqué. Il estime en outre que cette incertitude n'est pas justifiée, dès lors que les membres du personnel sont assurés du maintien de leurs heures de travail et savent qu'un test est prévu. En ce que les parties requérantes invoquent des préjudices financiers, ces derniers ne sont pas difficilement réparables, selon le Gouvernement flamand.

A.5.4. En ce qui concerne les préjudices invoqués par les parties requérantes relatifs à l'instauration des droits d'inscription, le Gouvernement flamand estime qu'il n'a pas été démontré que le décret attaqué donnera lieu à une diminution des inscriptions dans les formations NT2. Selon lui, le décret attaqué ne requiert pas par ailleurs des efforts disproportionnés sur le plan administratif de la part des « centres d'éducation de base ». Il fait valoir que ces établissements d'enseignement disposent déjà des systèmes de paiement et de suivi nécessaires et qu'en matière de tarifs, ils sont assistés par l'« Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen » (Agence de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement pour adultes, des Qualifications et des Allocations d'études).

- B -

*Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte*

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension et l'annulation du décret de la Communauté flamande du 24 juin 2022 « modifiant le décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes] et modifiant le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] consécutivement à la refonte de la politique en matière d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] » (ci-après : le décret du 24 juin 2022).

B.2.1. Il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur décrétole a voulu instaurer de nouvelles règles qui portent sur « le programme de formation ' Nederlands tweede taal ' (NT2, néerlandais deuxième langue) du parcours d'intégration civique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2021-2022, n° 1269/1, p. 3).

Dans ces travaux préparatoires, ces nouvelles règles sont résumées comme suit :

« - l'instauration d'un test NT2 qui permet à tous les participants aux formations NT2 d'obtenir le même niveau linguistique A2;

- l'instauration de droits d'inscription pour la formation NT2, y compris le test NT2;

- l'extension de la compétence d'enseignement des centres d'éducation de base par une formation ' néerlandais deuxième langue degré-guide 2 ' en fonction du niveau linguistique renforcé après le parcours d'intégration civique » (*ibid.*).

B.2.2. En ce qui concerne « l'instauration d'un test NT2 », les travaux préparatoires mentionnent :

« Un nouvel élément dans le parcours d'intégration civique est le fait qu'un participant à ce parcours devra passer un test à la fin de la formation NT2.

Ainsi qu'il a été approuvé dans la note du 17 juillet 2020, le Gouvernement flamand entend instaurer ce test NT2 en guise de levier permettant à chaque participant suivant un parcours d'intégration civique, mais aussi à d'autres personnes allophones, quels que soient leur vitesse

d'apprentissage et leur lieu de formation NT2, d'obtenir le même niveau linguistique et de le constater également dans la réalité quotidienne, par exemple au travail, dans la recherche d'un emploi, lors de contacts parents, lors de consultations, etc. Conformément à la note du 17 juillet 2020, il est également prévu que le certificat du niveau linguistique concerné ne puisse être délivré que si l'on réussit ce test. [...]

[...]

[...] Les centres qui disposent de la compétence d'enseignement pour donner une formation NT2 au niveau du degré-guide 1 doivent obligatoirement organiser ces tests.

La contribution financière pour participer au test est incluse dans les droits d'inscription qu'un participant paie pour sa formation NT2.

Le Gouvernement flamand prendra encore d'autres dispositions d'exécution relatives à la manière dont le test NT2 sera passé, à l'utilisation des résultats, au contrôle de la qualité et aux voies de recours pour le participant » (*ibid.*, p. 4).

B.2.3. En ce qui concerne « l'instauration de droits d'inscription pour la formation NT2 », les travaux préparatoires précisent :

« En principe aujourd'hui, les droits d'inscription normaux s'appliquent pour la formation 'néerlandais deuxième langue' dans l'enseignement pour adultes. Toutefois, la plupart des participants aux formations NT2 sont exemptés du paiement des droits d'inscription sur la base d'une des catégories d'exemption ou ils ne doivent payer que des droits d'inscription réduits. Les participants tenus de suivre un parcours d'intégration civique et les participants volontaires à celui-ci qui ont signé un contrat d'intégration civique bénéficient d'une exemption complète pour les formations [...].

L'exemption pour les participants ayant signé un contrat d'intégration civique est désormais supprimée et remplacée par un système dans lequel un participant à une formation NT2 de niveau linguistique A2 ne relève plus du champ d'application général des droits d'inscription. Au lieu de cela, il existe maintenant un système dans lequel les participants aux formations NT2 paient des droits d'inscription limités de 180 euros par formation NT2 de niveau linguistique A2. Ces droits d'inscription comprennent également la première participation au test NT2. Il n'y a plus de lien entre le nombre de périodes de cours et le montant des droits d'inscription.

[...]

Tous les participants majeurs tenus de suivre un parcours d'intégration civique paient sans exception ces droits d'inscription de 180 euros, qui englobent également une première participation au test NT2. Les possibilités d'exemption des droits d'inscription ou de droits d'inscription réduits ne sont dès lors plus applicables à ces participants lorsqu'ils s'inscrivent à une formation NT2 dans le cadre de leur parcours d'intégration civique.

Pour les autres participants aux formations NT2 (y compris les participants qui suivent volontairement un parcours d'intégration civique), les droits d'inscription s'élèvent également

à 180 euros pour participer à la formation de niveau linguistique A2 et au test NT2. Les possibilités d'exemption des droits d'inscription ou de droits d'inscription réduits demeurent toutefois applicables pour ces participants lorsqu'ils s'inscrivent à une formation NT2 de niveau linguistique A2, tout comme pour toutes les autres formations. Ces exemptions restent également applicables si le participant participe à une épreuve de repêchage pour le test NT2.

[...]

Le ‘ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding ’ (VDAB, l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle) considère toujours qu'un cours de néerlandais est approprié dans le cadre de la recherche d'un emploi, raison pour laquelle cette formation est proposée gratuitement aux clients du VDAB. L'instauration d'une rétribution pour le cours et le test linguistique NT2 crée un conflit éventuel entre la formation NT2 payante pour le participant tenu de suivre un parcours d'intégration civique, d'une part, et la formation NT2 gratuite proposée via le VDAB, d'autre part. Il est prévu que les participants tenus de suivre un parcours d'intégration civique ne peuvent pas demander au VDAB le remboursement de la rétribution pour le cours NT2 qu'ils doivent payer dans le cadre de leur parcours d'intégration civique. Ceci permet de maintenir également dans les faits le principe de l'instauration d'une rétribution pour le cours et le test linguistique NT2 » (*ibid.*, pp. 5-6).

B.3.1. Bien que la requête soit dirigée formellement contre toutes les dispositions du décret du 24 juin 2022, les moyens des parties requérantes ne portent que sur les articles 2, 4, 5, 6, 7 et 11 de ce décret.

B.3.2. Les articles 2, 4, 5, 6 et 7 du décret du 24 juin 2022 apportent des modifications au décret du 15 juin 2007 « relatif à l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes] » et disposent :

« Art. 2. À l'article 2 du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes], modifié en dernier lieu par le décret du 4 février 2022, sont apportées les modifications suivantes :

1° le point 18° est abrogé;

2° avant le point 29*bis*, qui devient le point 29*ter*, il est inséré un nouveau point 29*bis*, rédigé comme suit :

‘ 29°*bis* test NT2 : un test réussi au moyen duquel une personne suivant un parcours d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] peut démontrer qu'elle a atteint le niveau de compétences linguistiques visé à l'article 31 du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] et au moyen duquel un autre participant à la formation NT2 est en mesure de démontrer qu'il a réussi le niveau de compétences linguistiques A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Le test du niveau de compétences linguistiques A2 comprend quatre parties : lire, écouter, écrire et parler; ’ ».

« Art. 4. À l'article 40 du même décret, modifié par les décrets des 21 décembre 2012, 19 juin 2015, 23 décembre 2016 et 5 avril 2019, il est inséré un paragraphe *1erbis*, rédigé comme suit :

‘ § *1erbis*. Une autorité d'un centre peut uniquement délivrer le certificat des formations suivantes à l'apprenant qui a réussi un test NT2 :

1° la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit du domaine d'apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue;

2° la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2.

Si l'apprenant n'a pas réussi un test tel que visé à l'alinéa premier, il est possible de passer un second test à condition qu'il suive à nouveau une formation telle que visée à l'alinéa premier. ’ ».

« Art. 5. L'article 62, § 1er, du même décret, modifié par le décret du 8 mai 2009, est complété par un point 3°, rédigé comme suit :

‘ 3° l'organisation du test NT2, dont le Gouvernement flamand fixe les modalités d'élaboration et de passage. ’ ».

« Art. 6. À l'article 63 du même décret, modifié en dernier lieu par le décret du 26 avril 2019, il est inséré un paragraphe *1erquater*, rédigé comme suit :

‘ § *1erquater*. Les centres d'éducation des adultes [lire : d'enseignement pour adultes] ayant compétence d'enseignement pour les formations de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 sont tenus d'organiser le test NT2. Le Gouvernement flamand fixe les modalités d'élaboration et de passage du test NT2 et le rapport entre le test et l'évaluation du processus pour le calcul des résultats finaux par compétence. ’ ».

« Art. 7. À l'article 113<sup>novies</sup> du même décret, inséré par le décret du 16 mars 2018 et modifié par les décrets des 5 avril 2019, 3 juillet 2020 et 9 juillet 2021, les modifications suivantes sont apportées :

1° il est inséré un paragraphe *2bis*, rédigé comme suit :

‘ § *2bis*. Par dérogation au paragraphe 2, les droits d'inscription dus restent inchangés quel que soit le nombre d'inscriptions dans l'une des formations suivantes :

1° la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit ou la formation Écriture latine – Éducation de base du domaine d'apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue de l'éducation de base;

2° la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue de l'éducation de base ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes. ';

2° il est inséré un paragraphe 3bis, rédigé comme suit :

‘ § 3bis. Par dérogation au paragraphe 3, les droits d'inscription dus sont limités à 180 euros pour un apprenant inscrit à l'une des formations suivantes :

1° la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue de l'éducation de base;

2° la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue de l'éducation de base ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes.

Le cas échéant, la limite de 180 euros visée à l'alinéa premier, comprend également les droits d'inscription dus pour :

1° la formation Écriture latine - Éducation de base ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet;

2° une formation visée à l'alinéa premier pour laquelle l'apprenant n'était pas inscrit au début de sa formation, mais vers laquelle il est réorienté au cours de sa formation. ';

3° au paragraphe 4, le point 6° est remplacé par ce qui suit :

‘ 6° ont signé un contrat d'insertion civique [lire : d'intégration civique ou de parcours citoyen] tel que visé à l'article 2, alinéa premier, 10°, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen] ou ont obtenu une attestation d'intégration civique telle que visée à l'article 2, alinéa premier, 2°, du même décret et sont inscrits au Registre national dans une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour :

a) la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit ou la formation Écriture latine – Éducation de base du domaine d'apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue de l'éducation de base;

b) la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue de l'éducation de base ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes;

c) la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 2 de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes.

Par dérogation au paragraphe 2, cette exemption des droits d'inscription s'applique quel que soit le nombre d'inscriptions dans le même module; ';

4° au paragraphe 4 sont insérés des points 6°bis et 6°ter, rédigés comme suit :

' 6°bis sont inscrits au Registre national dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et inscrits dans un lieu de cours situé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale à :

a) la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 oral ou la formation Écriture latine – Éducation de base du domaine d'apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue de l'éducation de base;

b) la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue de l'éducation de base ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes;

c) la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 2 de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes.

Par dérogation au paragraphe 2, cette exemption des droits d'inscription s'applique quel que soit le nombre d'inscriptions dans le même module;

6°ter ont signé un contrat d'intégration civique tel que visé à l'article 2, alinéa premier, 10°, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen], ou ont obtenu une attestation d'intégration civique, telle que visée à l'article 2, alinéa premier, 2°, du décret précité, et sont inscrits à la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 2 de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes; ';

5° dans le paragraphe 4, il est inséré un point 7°bis, rédigé comme suit :

' 7°bis être intégrant mineur [lire : participant mineur suivant un parcours d'intégration civique] tel que visé à l'article 26, § 1er, alinéa premier, 3°, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen], et être inscrit à l'une des quatre formations suivantes :

1° la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit ou la formation Écriture latine – Éducation de base du domaine d'apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue de l'éducation de base;

2° la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d'apprentissage néerlandais deuxième langue de l'éducation de base ou la formation néerlandais deuxième

langue degré-guide 1 ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l'enseignement secondaire des adultes; ’;

6° il est inséré un paragraphe 4bis, rédigé comme suit :

‘ § 4bis. Par dérogation au paragraphe 4, 1°, 3° à 5° et 8° à 10°, aucune exemption des droits d’inscription ne s’applique à un intégrant au statut obligatoire tel que visé à l’article 27, § 1er, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d’intégration et d’insertion civique [lire : de parcours citoyen] pour les formations suivantes :

1° la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit ou la formation Écriture latine – Éducation de base du domaine d’apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue de l’éducation de base;

2° la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d’apprentissage néerlandais deuxième langue de l’éducation de base ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l’enseignement secondaire des adultes. ’;

7° au paragraphe 5, les mots ‘ des disciplines “ Nederlands tweede taal richtgraad 1 en 2 ” et “ Nederlands tweede taal richtgraad 3 en 4 ” sont remplacés par les mots du niveau degré-guide 2 dans la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 et une formation dans la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 3 et 4 ’;

8° au paragraphe 6, 1°, le membre de phrase ‘ pour d’autres formations que celles visées au paragraphe 4, 1°, 6° et 7° ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ et sont inscrits à une formation qui ne donne pas droit à une exemption complète des droits d’inscription sur la base du § 4, 8° ’;

9° il est inséré un § 6bis et un § 6ter, rédigés comme suit :

‘ § 6bis. Par dérogation au paragraphe 6, aucune réduction des droits d’inscription ne s’applique à un intégrant au statut obligatoire tel que visé à l’article 27, § 1er, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d’intégration et d’insertion civique [lire : de parcours citoyen] pour les formations suivantes :

1° la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral ou la formation néerlandais deuxième langue alphabétisation degré-guide 1 oral - degré-guide 1.1 écrit ou la formation Écriture latine – Éducation de base du domaine d’apprentissage alphabétisation néerlandais deuxième langue de l’éducation de base;

2° la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 du domaine d’apprentissage néerlandais deuxième langue de l’éducation de base ou la formation néerlandais deuxième langue degré-guide 1 ou la formation Lire et Écrire pour des personnes alphabétisées dans un autre alphabet de la discipline néerlandais deuxième langue degrés-guides 1 et 2 de l’enseignement secondaire des adultes.

§ 6ter. La contribution due pour la première participation au test NT2, telle que visée à l'article 40, § 1erbis, alinéa premier, est comprise dans les droits d'inscription au sens du paragraphe 3bis.

L'apprenant qui n'a pas réussi une ou plusieurs parties du test NT2 ne paie pas de droits d'inscription pour suivre à nouveau l'une de ces formations en vue d'un repêchage. Pour une nouvelle participation au test NT2, l'apprenant paie 22,50 euros par partie. Si l'apprenant bénéficie d'une exemption partielle ou complète des droits d'inscription sur la base du paragraphe 4 ou 6, il ne paie pas à nouveau pour une nouvelle participation au test NT2. ' ».

B.3.3. L'article 11 du décret du 24 juin 2022 dispose :

« L'intégrant au statut obligatoire [lire : le participant tenu de suivre le parcours d'intégration civique] visé à l'article 27, § 1er, du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'insertion civique [lire : de parcours citoyen], qui est tenu de payer les droits d'inscription visés à l'article 113novies, § 3bis, du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes] ne peut pas bénéficier de l'avantage du remboursement de ces droits d'inscription visé aux articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle ».

B.4. Selon l'article 12 - non attaqué - du décret du 24 juin 2022, le décret entre en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand.

Selon l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 octobre 2022 « sur le test NT2 dans l'éducation des adultes [lire : l'enseignement pour adultes] », le décret entre en vigueur le 1er septembre 2023, à l'exception des articles 3, 5 et 6, qui produisent leurs effets à compter du 1er septembre 2022. L'exception relative à l'entrée en vigueur des articles 5 et 6 est uniquement dictée par l'objectif de fournir au Gouvernement flamand un fondement juridique pour pouvoir fixer les modalités destinées à élaborer et à faire passer le test NT2 (voy. CE, avis n° 71.917/1/V du 10 août 2022, p. 3).

#### *Quant à la demande de suspension*

B.5.1. Selon l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour peut, à la demande de la partie requérante, par une décision motivée, suspendre en tout ou en partie le décret qui fait l'objet d'un recours en annulation.

B.5.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

B.5.3. Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, la suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de la norme attaquée entraîne pour les parties requérantes un préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de cette norme.

Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1°, de cette loi, les personnes qui forment une demande de suspension doivent exposer, dans leur requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elles demandent l'annulation risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Ces personnes doivent notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité, de son caractère difficilement réparable et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.6.1. Les parties requérantes considèrent que les dispositions attaquées leur causent plusieurs préjudices graves et difficilement réparables.

B.6.2. Premièrement, elles font valoir que les directions des centres d'éducation de base et leurs enseignants sont contraints d'investir du temps et des moyens pour préparer l'instauration du test NT2, préparation qui inclut notamment la participation des enseignants à une formation; or, il n'est pas exclu, à leur estime, que cette préparation nuise à la qualité des

formations NT2. Un autre élément qui, selon elles, porte atteinte à la qualité de ces formations est le fait que les enseignants concernés sont très préoccupés par l'instauration du test NT2.

B.6.3. Deuxièmement, elles soutiennent que le test NT2 bouleverse le fonctionnement matériel et pédagogique des centres, en ce qu'une partie du temps d'enseignement devra être consacrée à la préparation des participants en vue du test et à l'épreuve du test proprement dite s'ils doivent passer le test pendant le temps d'enseignement ordinaire, en ce que le risque existe que l'enseignement soit réduit aux connaissances spécifiques évaluées lors du test (« *teaching to the test* », bachotage) et en ce que les profils de formation et les programmes d'études devront peut-être être adaptés. Elles ajoutent que, si le test devait être passé en dehors du temps d'enseignement ordinaire, cela demanderait aux enseignants des efforts considérables qui ne sont pas financés par l'autorité flamande.

B.6.4. Troisièmement, elles estiment que la mesure relative à l'instauration de droits d'inscription de 180 euros représente un obstacle financier sérieux pour les participants, qui font partie d'un groupe vulnérable, et limite la faculté des première et quatorzième parties requérantes de réaliser leurs buts statutaires.

B.6.5. Elles font valoir enfin que l'instauration de droits d'inscription de 180 euros entraînera des charges administratives supplémentaires pour les centres, qui devront investir plus de temps dans le suivi des inscriptions et des paiements et qui devront rechercher un système de paiement et de suivi performant. Elles indiquent en outre que, si la Cour ne suspend pas le décret attaqué mais l'annule ultérieurement, les directions de centres seront tenues de rembourser aux participants les droits d'inscription payés indûment, ce qui entraînera une charge administrative considérable pour ces directions.

B.7.1. Il ressort de ce qui est dit en B.4 que les mesures relatives à l'instauration du test NT2 et des droits d'inscription de 180 euros que les participants au parcours d'intégration civique doivent payer entrent en vigueur le 1er septembre 2023.

B.7.2. Cette réglementation permet à la Cour de se prononcer sur le recours en annulation avant l'apparition des préjudices mentionnés en B.6.3, B.6.4 et B.6.5. Il ne s'agit donc pas de préjudices qui ne pourraient pas être réparés ou qui pourraient difficilement l'être en cas d'annulation éventuelle.

En ce qu'elles font valoir, en lien avec ces préjudices, que les profils de formation et les programmes d'études devront éventuellement être adaptés, les parties requérantes allèguent un préjudice qui est trop hypothétique pour pouvoir être pris en considération lors de l'examen d'une demande de suspension. En outre, elles ne démontrent pas en quoi une telle adaptation devrait être qualifiée de préjudice grave au sens de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et en quoi ce préjudice serait difficilement réparable.

En ce que les parties requérantes font valoir qu'elles devront rechercher un système de paiement et de suivi performant et qu'elles devront investir plus de temps dans le suivi des inscriptions et des paiements, le préjudice allégué, à supposer qu'il se produise avant l'entrée en vigueur des mesures attaquées, ne saurait être qualifié de préjudice grave au sens de l'article précité.

B.7.3. Le préjudice, mentionné en B.6.2, relatif aux mesures préparatoires en vue de l'instauration du test NT2, ne constitue pas non plus un préjudice grave au sens de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n<sup>o</sup> 113/2021 du 22 juillet 2021, la simple circonstance que des établissements d'enseignement doivent prendre des mesures organisationnelles et les mettre en œuvre pour pouvoir se conformer à de nouvelles normes décrétales ne constitue pas en soi un préjudice grave. Les parties requérantes ne démontrent d'ailleurs pas que les mesures préparatoires qui doivent être exécutées seraient d'une telle ampleur que le préjudice qui en découle, dans le cas d'une annulation ultérieure des dispositions attaquées, devrait être qualifié de grave au sens de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

En ce que les parties requérantes font état, dans l'exposé du préjudice invoqué, de préjudices financiers et moraux, il y a également lieu de constater qu'elles ne démontrent pas de manière suffisante que ces préjudices sont graves et difficilement réparables. En ce qu'elles font état de perturbations éventuelles de la qualité des formations NT2, le préjudice allégué est trop hypothétique pour être pris en considération lors de l'examen d'une demande de suspension.

B.8. Il ressort de ce qui précède que le risque de préjudice grave et difficilement réparable n'est pas démontré. Dès lors qu'une des conditions de fond pour que la suspension puisse être décidée n'est pas remplie, il y a lieu de rejeter la demande de suspension.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 décembre 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen