



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 164/2025
du 4 décembre 2025
Numéro du rôle : 8394**

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 261.685 du 9 décembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 décembre 2024, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire violent-ils l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle ces articles permettent que, dans le cadre de l'examen du respect des conditions d'octroi d'un agrément provisoire d'une école contenues dans ces dispositions, il soit tenu compte non seulement de la politique de l'école telle qu'elle ressort des statuts de l'autorité scolaire, du projet pédagogique et du règlement scolaire, mais également d'autres éléments, à savoir un avis de la Sûreté de l'État, un rapport de l'OCAM et un audit financier, administratif et juridique de l'autorité scolaire ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Lectio », assistée et représentée par Me Valérie De Schepper, avocate au barreau de Bruxelles;

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

Par ordonnance du 16 juillet 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 24 septembre 2025, a fixé l'audience au 22 octobre 2025.

À l'audience publique du 22 octobre 2025 :

- ont comparu :
- . Me Valérie De Schepper, pour l'ASBL « Lectio »;
- . Me Dirk Vanheule, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'ASBL « Lectio », partie requérante devant la juridiction *a quo*, a été créée le 4 février 2019 et a pour but social « l'organisation, l'administration et la promotion d'un enseignement / d'une éducation libre de qualité, basé(e) sur une pédagogie précise et clairement définie qui tend à préparer les enfants et à leur permettre de fonctionner pleinement dans la société actuelle et de participer à celle-ci ». Afin de réaliser ce but, elle souhaite créer des établissements d'enseignement.

Le 28 mars 2019, elle a introduit à cet effet auprès de la Communauté flamande, partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, une demande d'agrément et de subventionnement d'une école d'enseignement secondaire, dénommée « Selam College Genk ». Le 30 août 2019, le ministre flamand de l'Enseignement a rejeté cette demande, compte tenu d'informations communiquées par la Sûreté de l'État. Par arrêt n° 253.565 du 26 avril 2022, le Conseil d'État a rejeté le recours en annulation de cette décision pour défaut d'intérêt actuel, étant donné qu'une deuxième demande avait déjà été introduite.

Cette deuxième demande a été introduite par l'ASBL « Lectio » le 26 mars 2020, après une restructuration de l'organe de gestion. La demande portait sur l'agrément et le subventionnement d'une école d'enseignement secondaire, dénommée « Plura C ». Le 28 août 2020, le ministre flamand de l'Enseignement a également rejeté cette demande. Par arrêt n° 253.566 du 26 avril 2022, le Conseil d'État a toutefois annulé cette décision.

À la suite de cet arrêt, le ministre flamand de l'Enseignement a demandé, le 14 juin 2022, à l'inspection de l'enseignement d'actualiser un avis antérieur et de procéder à des actes d'instruction complémentaires. À la suite

de l'avis de la Sûreté de l'État et d'un audit financier, l'inspection de l'enseignement a proposé d'accorder l'agrément provisoire. Le ministre flamand de l'Enseignement a néanmoins décidé, le 31 août 2022, compte tenu de l'avis de la Sûreté de l'État, d'un avis de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (ci-après : l'OCAM) et de l'audit financier, de ne pas accorder l'agrément provisoire ni le subventionnement, étant donné qu'il n'était pas satisfait aux conditions contenues dans l'article 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire.

Le 28 octobre 2022, l'ASBL « Lectio » a introduit un recours en annulation de cette décision devant le Conseil d'État. Par son arrêt n° 261.685 du 9 décembre 2024, celui-ci a jugé que les articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire permettent que, dans le cadre de l'examen des conditions d'agrément contenues dans ces dispositions, il soit tenu compte non seulement de la politique de l'école, mais également d'autres éléments, en particulier un avis de la Sûreté de l'État, un rapport de l'OCAM et un audit financier, administratif et juridique de l'autorité scolaire. Avant de statuer plus avant, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* estime que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Elle fait valoir que les articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire, tels qu'ils sont interprétés par la juridiction *a quo*, constituent une mesure préventive interdite par la Constitution. En effet, dans cette interprétation, la simple affirmation des autorités publiques que les droits de l'homme et les droits de l'enfant ne seront pas protégés ou qu'il n'y a pas de garantie en ce sens suffit pour refuser un agrément provisoire. Le demandeur ne peut pas mener une défense utile contre cette affirmation. Il s'agit d'une atteinte à la liberté d'enseignement qui est disproportionnée au but poursuivi, lequel consiste à garantir la qualité et l'équivalence de l'enseignement. Selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, le fait que l'enseignement peut également être dispensé en dehors des établissements d'enseignement agréés, financés ou subventionnés ou dans le cadre de l'enseignement à domicile n'y change rien.

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il affirme en premier lieu que les dispositions en cause ne sont pas une mesure préventive au sens de l'article 24, § 1er, de la Constitution. Celles-ci ne touchent en effet pas à la liberté de chacun de dispenser un enseignement. Elles contiennent uniquement des conditions d'agrément, lequel agrément implique l'autorisation de délivrer des certificats d'études, et des conditions de financement et de subventionnement.

A.2.2. Il fait ensuite valoir que, même dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, les conditions en cause sont raisonnablement justifiées à la lumière de l'objectif consistant à garantir la qualité de l'enseignement financé par des moyens publics.

En ce qui concerne la condition selon laquelle la structure scolaire est organisée sous la responsabilité d'une autorité scolaire, il observe que cette condition est primordiale pour que l'autorité scolaire garantisse la qualité. Selon lui, cette condition serait vaine si le contrôle de celle-ci par le Gouvernement flamand devait se borner aux statuts, au projet pédagogique et au règlement scolaire. La condition serait alors une simple formalité qui ne garantit nullement que le demandeur peut et va effectivement dispenser l'enseignement en question. Étant donné que les autorités publiques sont tenues de garantir le droit à l'enseignement et les droits de l'enfant, le Gouvernement flamand manquerait même à son devoir de minutie s'il se bornait à ces documents en cas d'ingérence étrangère potentielle menaçant les valeurs démocratiques et celles qui ont trait à l'État de droit et aux droits de l'homme. La collecte et l'utilisation d'informations contenues dans un avis de la Sûreté de l'État, un rapport de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et un audit financier, administratif et juridique poursuivent dès lors un but légitime, à savoir établir l'autorité scolaire responsable, et sont nécessaires pour atteindre cet objectif.

En ce qui concerne la condition consistant à respecter, en tant qu'école, dans l'ensemble de son fonctionnement, les principes constitutionnels et de droit international en matière de droits de l'homme et de droits

de l'enfant, le Gouvernement flamand soutient que cette condition constitue une restriction proportionnée de la liberté d'enseignement, eu égard aux intérêts et droits en présence, tant pour l'agrément provisoire que pour l'agrément définitif. Selon lui, l'autorité peut dans ce cadre également prendre en compte tous les éléments pertinents, et elle est même tenue de le faire lorsqu'il existe des indices que la condition ne sera pas respectée.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur les éléments dont le Gouvernement flamand peut tenir compte dans le cadre de l'appréciation des conditions d'octroi d'un agrément provisoire d'une école de l'enseignement secondaire.

B.2.1. En vertu de l'article 13 du Code flamand de l'enseignement secondaire, l'agrément consiste à habilitier l'autorité scolaire à conférer des certificats d'études valables de plein droit aux élèves réguliers. Le financement ou le subventionnement suppose un agrément.

B.2.2. L'article 14, § 2, du Code flamand de l'enseignement secondaire, en cause, règle l'agrément d'une subdivision structurelle de l'enseignement secondaire ordinaire ou spécialisé organisée dans le cadre de la création d'une école qui n'est pas la conséquence d'une restructuration d'écoles existantes. Cette disposition énonce :

« Uniquement pour une subdivision structurelle de l'enseignement secondaire ordinaire ou spécial créée dans le cadre de la création d'une école ne résultant pas d'une restructuration d'écoles existantes, l'autorité scolaire dépose, au plus tard le 1^{er} avril avant la création, une demande d'agrément par le Gouvernement flamand auprès de l'Agentschap voor Onderwijsdiensten. Ce délai vaut comme délai d'échéance. Le Gouvernement flamand établit le modèle du formulaire de la demande précitée.

L'inspection de l'enseignement examine si la subdivision structurelle remplit les conditions d'agrément visées à l'article 15, § 1^{er}, 1^o, 2^o, 3^o, 6^o, 9^o et 11^o. Sur la base de l'avis de l'inspection de l'enseignement qui découle de cet examen, le Gouvernement flamand prend, au plus tard le 31 août précédant la création, une des décisions suivantes :

- 1^o soit un agrément provisoire pour une année scolaire;
- 2^o soit un refus d'agrément provisoire.

L'article 13, alinéa 1^{er}, est également d'application à des subdivisions structurelles agréées provisoirement.

Au cours de l'année scolaire de l'agrément provisoire, l'inspection de l'enseignement examine si la subdivision structurelle satisfait aux conditions visées à l'article 15, § 1er, 1° à 12°, 17°, uniquement pour l'enseignement secondaire professionnel à temps partiel, 20° et 21°. Sur la base de l'avis de l'inspection de l'enseignement qui découle de cet examen, le Gouvernement flamand prend, au plus tard le 31 mars de l'année scolaire de l'agrément provisoire, une des décisions suivantes :

- 1° soit l'agrément à partir de l'année scolaire suivante;
- 2° soit le refus d'agrément à partir de l'année scolaire suivante ».

L'article 15, § 2, du Code flamand de l'enseignement secondaire règle de manière analogue la demande de financement ou de subventionnement dont l'octroi va toujours de pair avec un agrément (provisoire).

B.2.3. L'article 15, § 1er, du Code flamand de l'enseignement secondaire détermine les conditions pour obtenir un financement ou un subventionnement. L'article 14, § 2, du même Code se réfère par ailleurs à plusieurs de ces conditions en vue de recevoir un agrément (provisoire).

L'article 15, § 1er, 1° et 11°, en cause, du Code flamand de l'enseignement secondaire dispose :

« Une subdivision structurelle de l'enseignement secondaire ordinaire ou spécial est financée ou subventionnée s'il est simultanément satisfait à toutes les conditions suivantes portant soit sur la subdivision concernée, soit sur l'implantation de l'école qui l'organise :

- 1° être organisé sous la responsabilité d'une autorité scolaire;

[...]

11° respecter, en tant qu'école, dans l'ensemble de son fonctionnement, les principes de droit international et constitutionnels en matière de droits de l'homme et de droits de l'enfant en particulier ».

B.3.1. La condition mentionnée à l'article 15, § 1er, 1°, du Code flamand de l'enseignement secondaire exige qu'il y ait une autorité scolaire responsable. Celle-ci est définie comme étant « la personne morale ou physique responsable pour une ou plusieurs écoles; pour ce qui est des centres d'enseignement secondaire professionnel à temps partiel et

pour ce qui est des centres de formation des indépendants et des petites et moyennes entreprises, l'autorité scolaire peut également être dénommée autorité du centre » (article 3, 40°, du Code flamand de l'enseignement secondaire). C'est l'autorité scolaire qui doit introduire la demande d'agrément (article 14, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'enseignement secondaire) et qui est compétente, en cas d'agrément, pour délivrer les certificats d'études valables de plein droit aux élèves réguliers (article 13, alinéa 1er, du Code flamand de l'enseignement secondaire).

B.3.2. La condition mentionnée à l'article 15, § 1er, 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire implique qu'une école doit, dans l'ensemble de son fonctionnement, respecter les principes de droit international et constitutionnels en matière de droits de l'homme et de droits de l'enfant. Lors de son introduction initiale par l'article IX.12 du décret de la Communauté flamande du 28 juin 2002 « relatif à l'égalité des chances en éducation-I », cette condition a été justifiée comme suit :

« Cet engagement est à ce point essentiel pour l'autorité qu'elle estime que le non-respect de ces principes fondamentaux compromet l'agrément de l'école. Une école qui discrimine manifestement des élèves, par exemple sur la base de leur race ou origine, peut dès lors perdre son agrément. Le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant est primordial (principalement les articles 28 et 29). Doivent être considérés comme principaux droits :

- l'égalité de traitement des élèves à l'école,
- le maintien de la discipline avec humanité, et
- le droit à l'enseignement qui développe le respect pour les valeurs culturelles et nationales de l'enfant lui-même et d'autrui » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1143/1, p. 28).

Quant au fond

B.4. La juridiction *a quo* demande si les articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire sont compatibles avec l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle « ces articles permettent que, dans le cadre de l'examen du respect des conditions d'octroi d'un agrément provisoire d'une école contenues dans ces dispositions, il soit tenu compte non seulement de la politique de l'école telle qu'elle ressort des statuts de l'autorité scolaire, du projet pédagogique et du règlement scolaire, mais

également d'autres éléments, à savoir un avis de la Sûreté de l'État, un rapport de l'OCAM et un audit financier, administratif et juridique de l'autorité scolaire ».

B.5. L'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; [...] ».

B.6.1. La liberté de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution implique que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif.

Cette liberté n'empêche toutefois pas que le législateur compétent prenne, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement obligatoire ou de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

B.6.2. La liberté d'enseignement définie à l'article 24, § 1er, de la Constitution suppose 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 aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier celles-ci 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'une égalité d'accès à l'enseignement, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

B.6.3. La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décréteil impose des conditions d'agrément, de financement et d'octroi de subventions qui restreignent l'exercice de cette liberté.

De telles mesures ne sauraient être considérées en tant que telles comme une atteinte à la liberté d'enseignement. Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées à celui-ci.

B.7. En l'espèce, la Cour n'est pas invitée à contrôler, au regard de la liberté d'enseignement, les conditions d'agrément mentionnées à l'article 15, § 1er, 1^o et 11^o, du Code flamand de l'enseignement secondaire en tant que telles. Elle est en revanche invitée à se prononcer sur la compatibilité, avec la liberté d'enseignement, de la possibilité, contenue dans les dispositions en cause dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, de tenir compte, dans le cadre de l'examen du respect des conditions d'octroi d'un agrément provisoire, non seulement de la politique de l'école telle qu'elle ressort des documents produits par l'école elle-même, mais également d'autres éléments, à savoir un avis de la Sûreté de l'État, un rapport de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et un audit financier, administratif et juridique de l'autorité scolaire.

Étant donné que cette possibilité augmente le risque de ne pas obtenir un agrément provisoire, celle-ci constitue une restriction à la liberté d'enseignement.

B.8. Bien que le législateur décréteil ne l'ait pas précisé, il peut être admis que la possibilité, en cause, de prendre en compte d'autres éléments que la politique de l'école, telle qu'elle ressort des documents qu'elle produit elle-même, tend à permettre un examen approfondi des conditions d'agrément.

Cet objectif est légitime.

B.9. La possibilité en cause est également pertinente au regard de cet objectif. D'autres informations que la politique de l'école, telle qu'elle ressort des statuts de l'autorité scolaire, du projet pédagogique et du règlement scolaire, peuvent également s'avérer pertinentes pour apprécier les conditions d'agrément. Ces autres informations peuvent en particulier permettre

de vérifier si la politique de l'école, telle qu'elle ressort des documents qu'elle produit elle-même, est conforme à la réalité.

B.10. Enfin, cette possibilité n'a pas d'effets disproportionnés pour le demandeur de l'agrément. Des informations autres que la politique de l'école, telle qu'elle ressort des documents qu'elle produit elle-même, ne peuvent intervenir dans l'appréciation de la demande d'agrément qu'à condition d'avoir été obtenues légalement. Par ailleurs, lorsqu'il refuse un agrément provisoire, le Gouvernement flamand devra toujours motiver cette décision sur la base de motifs adéquats, concluants et suffisants trouvant appui dans le dossier administratif. Un tel refus peut faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'État.

B.11. Dans l'interprétation de la juridiction *a quo* mentionnée en B.4, les articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1° et 11°, du Code flamand de l'enseignement secondaire sont dès lors compatibles avec l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 14, § 2, et 15, § 1er, 1^o et 11^o, du Code flamand de l'enseignement secondaire, dans l'interprétation selon laquelle ils permettent que, dans le cadre de l'examen du respect des conditions d'octroi d'un agrément provisoire d'une école contenues dans ces dispositions, il soit tenu compte non seulement de la politique de l'école telle qu'elle ressort des statuts de l'autorité scolaire, du projet pédagogique et du règlement scolaire, mais également d'autres éléments, à savoir un avis de la Sûreté de l'État, un rapport de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et un audit financier, administratif et juridique de l'autorité scolaire, ne violent pas l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution.

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 4 décembre 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen