

Numéro du rôle : 9
Arrêt n° 8 du 22 janvier 1986

En cause : la requête introduite le 24 février 1983 par l'Exécutif flamand devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat tendant à entendre "dire par arrêt de règlement que le décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 'relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française' est entaché d'un excès de compétence matérielle ou à tout le moins d'un excès de compétence territoriale", requête renvoyée à la Cour d'arbitrage en application de l'article 110 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage ("loi organique du 28 juin 1983").

La Cour d'arbitrage,

composée de :

Messieurs J. DELVA et E. GUTT, présidents,
Messieurs K. BLANCKAERT, W. CALEWAERT, F. DEBAEDTS, M. MELCHIOR et J. WATHELET, juges,
Monsieur L. POTOMS, greffier,

présidée par Monsieur J. DELVA,

a rendu l'arrêt suivant :

I. Objet

Par requête du 24 février 1983, adressée à la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, l'Exécutif flamand demande de déclarer que le décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française est entaché d'un excès de compétence matérielle ou, à tout le moins, d'un excès de compétence territoriale.

L'Exécutif flamand estime qu'il y a conflit ou possibilité de conflit entre ce décret et un autre décret ou entre ce décret et une loi.

Conformément à l'article 110 de la loi organique du 28 juin 1983, l'affaire a été renvoyée à la Cour.

Dans ses conclusions déposées le 16 juillet 1985, l'Exécutif flamand demande expressément l'annulation du décret précité.

II. La procédure

Par ordonnance du 13 décembre 1984 du président en exercice, le siège de la Cour a été constitué conformément aux articles 46, § 1er, et 49 de la loi organique du 28 juin 1983.

Les notifications prescrites par les articles 59, § 2, et 113 de la loi organique du 28 juin 1983 ont

été faites les 27 et 28 mars 1985.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 28 mars 1985 en français, en néerlandais et en allemand.

L'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire le 26 avril 1985.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 16 juillet 1985.

Par ordonnance du 28 mars 1985, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 30 septembre 1985.

Par ordonnance du 25 septembre 1985, la Cour a prorogé ce délai jusqu'au 31 mars 1986.

Par ordonnance du 29 octobre 1985, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience pour plaidoiries au 26 novembre 1985.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et elles ont été avisées de la date de l'audience les 31 octobre et 4 novembre 1985; les avocats des parties ont été avisés de la date de l'audience le 31 octobre 1985.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions le 26 novembre 1985.

A l'audience publique du 26 novembre 1985 :

- ont comparu :

. Maître P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II, 30, 1040 Bruxelles,

. Maître J. PERLBERGER et Maître V. DE WOLF, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts, 19 ad, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs, Messieurs K. BLANCKAERT et M. MELCHIOR, ont fait rapport, respectivement en néerlandais et en français;

- Maître P. VAN ORSHOVEN et Maître J. PERLBERGER ont été entendus, respectivement en néerlandais et en français;

- la Cour a mis l'affaire en continuation au 10 décembre 1985.

L'Exécutif flamand a déposé des deuxièmes conclusions le 5 décembre 1985.

L'Exécutif de la Communauté française a déposé des conclusions additionnelles le 6 décembre 1985.

A l'audience publique du 10 décembre 1985 :

- ont comparu :

Maître P. VAN ORSHOVEN, pour l'Exécutif flamand, Maître J. PERLBERGER et Maître V. DE WOLF, pour l'Exécutif de la Communauté française;

- Maître P. VAN ORSHOVEN et Maître J. PERLBERGER ont été entendus, respectivement en néerlandais ou en français;

- la Cour a pris l'affaire en délibéré.

La procédure a été poursuivie conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. En droit

1. Le décret entrepris a été voté par le Conseil de la Communauté française le 17 novembre 1982. Il a été sanctionné et promulgué par l'Exécutif de la Communauté française, le 2 décembre 1982. Il a été publié au Moniteur belge, le 15 janvier 1983, et est entré en vigueur le 25 janvier 1983.

2. Le décret comporte quatre articles.

L'article 1er dispose que "dans le respect des règles fixées en application de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, l'Exécutif de la Communauté française peut organiser, subventionner ou reconnaître en dehors du territoire de la Communauté une annexe d'un établissement d'enseignement fondamental situé dans la région unilingue française ou dans la région bruxelloise".

L'article 2 prévoit que les crédits et les subventions sont accordés dans les limites des moyens budgétaires disponibles.

L'article 3 porte que pour l'application des normes, les élèves ne sont pris en considération que s'ils élisent domicile dans l'établissement principal.

L'article 4 charge l'Exécutif d'arrêter les modalités d'exécution du décret.

3. Les parties au litige sont l'Exécutif flamand, partie requérante, et l'Exécutif de la Communauté française.

Quant à la recevabilité

4. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Communauté française conteste la recevabilité de la requête portée devant la Cour d'arbitrage tant en ce qui concerne le délai dans lequel le recours a été introduit qu'en ce qui concerne la qualité de l'auteur du recours.

5.A.1. Se fondant sur le principe que les règles de procédure ne rétroagissent pas, sauf si le contraire est expressément prévu, l'Exécutif de la Communauté française soutient que la Cour doit apprécier la recevabilité non pas en fonction de ses propres règles de procédure, mais d'après les dispositions qui étaient d'application au moment de l'introduction du recours.

Après avoir rappelé que, lors de l'introduction de la requête, l'article 36 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, disposait que "la procédure devant la section des conflits de compétence est la même que celle qui est suivie devant la section d'administration. Le Roi peut y apporter des adaptations", l'Exécutif de la Communauté française relève que le Roi n'a, dans l'arrêté royal du 22 août 1975 déterminant la procédure devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat, apporté aucune adaptation à l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat, de sorte que cette disposition serait applicable à la cause.

Aux termes de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté précité, les recours sont prescrits "soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance".

L'Exécutif de la Communauté française fait valoir que l'Exécutif flamand a introduit deux recours devant la section d'administration du Conseil d'Etat, le 14 février 1983 et le 18 mai 1983, qui tendent à l'annulation de l'acte de promulgation du décret litigieux.

Il soutient que la connaissance par la partie requérante de la décision de promulgation - qui est intervenue le 2 décembre 1982 - comportait nécessairement la connaissance du texte du décret.

En conséquence, selon l'Exécutif de la Communauté française, la demande serait tardive puisque plus de soixante jours se sont écoulés entre le 2 décembre 1982 et le 24 février 1983, date de l'introduction de la requête devant le Conseil d'Etat, section des conflits de compétence.

2. Dans ses conclusions, l'Exécutif flamand estime également que la Cour devrait, pour apprécier la recevabilité *ratione temporis*, faire application de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat.

Il relève toutefois que la norme entreprise est un décret, qu'une telle norme doit être publiée en vertu de l'article 55 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que lorsqu'un acte ou une norme doit être publié le délai pour introduire un recours est, suivant l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté précité, de soixante jours à partir de la date de la publication, la connaissance éventuelle de l'acte ou de la norme étant, dans ce cas, sans incidence.

Dès lors, selon l'Exécutif flamand, la requête aurait été introduite dans le délai prescrit.

B. La recevabilité *ratione temporis* de la requête doit s'apprécier au regard de la loi qui était en vigueur au moment où la requête a été introduite.

L'article 36 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, disposait, au moment où la requête a été introduite : "la procédure devant la section des conflits de compétence est la même que celle qui est suivie devant la section d'administration. Le Roi peut y apporter des adaptations". En application de cette disposition, le Roi a pris l'arrêté du 22 août 1975 déterminant la procédure devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat.

Cet arrêté contient des dispositions de pure procédure telles que saisine de la section, délai pour l'envoi des mémoires, tenue des audiences, etc... Il ne contient aucune disposition fixant, pour la

saisine de la section sur base de l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un délai au respect duquel la recevabilité de la requête introduite par l'Exécutif flamand serait subordonnée.

Le délai de soixante jours fixé par l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat n'est pas non plus applicable, en vertu de l'article 36 précité, à la requête par laquelle l'Exécutif flamand saisit la section des conflits de compétence. En effet, le délai de "prescription" des recours en annulation formés contre les actes et règlements des autorités administratives ne pouvait concerner les requêtes introduites devant la section des conflits de compétence, dès lors que celle-ci ne disposait pas du pouvoir d'annulation des décrets entrant en conflit avec la loi ou avec un autre décret, annulation qui n'est devenue possible qu'aux termes de la loi organique du 28 juin 1983.

Il faut en conclure qu'en l'absence d'un délai de forclusion, la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat a été régulièrement saisie, le 24 février 1983, par l'Exécutif flamand d'une requête tendant à régler le conflit résultant du décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 publié au Moniteur belge du 15 janvier 1983. La Cour d'arbitrage peut donc connaître de ce conflit sur le renvoi opéré en vertu de l'article 110 de la loi organique du 28 juin 1983.

6.A.1. L'Exécutif de la Communauté française demande également à la Cour d'examiner, à la lumière des dispositions en vigueur lors de l'introduction du recours, la qualité de la personne qui a introduit le recours.

2. L'Exécutif flamand fait valoir qu'aux termes de l'ancien article 37 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le conflit devait être déferé à la section des conflits de compétence par l'Exécutif, la requête étant signée par son Président.

La partie requérante produit une note à l'Exécutif flamand, datée du 18 janvier 1983, qui a pour objet l'introduction du recours, ainsi qu'un extrait du procès-verbal de la réunion de l'Exécutif du 19 janvier 1983, d'où il ressort que celui-ci a décidé, au cours de cette réunion, de saisir la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat.

B. La Cour constate que la requête du 24 février 1983, introduite en exécution de la délibération de l'Exécutif flamand du 19 janvier 1983 et signée par le Président de l'Exécutif, remplit les conditions imposées par l'ancien article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

7. Vu l'absence de délai prescrit pour l'introduction des recours prévus à l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la requête introduite le 24 février 1983 par le Président de l'Exécutif flamand, en exécution de la délibération de cet Exécutif du 19 janvier 1983, est recevable.

Quant à l'objet du recours

8.A.1. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Communauté française soutient qu'aucun texte ne dispose que la Cour doit connaître selon ses pouvoirs des affaires qui lui sont renvoyées en vertu de l'article 110 de la loi organique du 28 juin 1983.

2. Pour l'Exécutif flamand, en l'absence d'un tel texte, il y a lieu d'appliquer les principes de

droit transitoire. Selon ces principes, et, plus particulièrement, celui de l'effet immédiat des règles de compétence, la Cour devrait se référer, quant à sa compétence, aux dispositions de la loi organique du 28 juin 1983.

En conséquence, le recours introduit par l'Exécutif flamand devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat saisissant celle-ci d'un conflit ou d'une possibilité de conflit provoqué par le décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 et invitant le Conseil d'Etat à déclarer que le décret était entaché d'un excès de compétence matérielle ou à tout le moins d'un excès de compétence territoriale, devrait actuellement être considéré comme un recours en annulation de ce décret, pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions au sens de l'article 1er, § 1er, de la loi organique du 28 juin 1983.

B. La requête introduite par l'Exécutif flamand le 24 février 1983 tend, d'une part, à faire constater par le Conseil d'Etat que la Communauté française a excédé les limites de ses compétences en adoptant le décret du 2 décembre 1982 relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française et, d'autre part, à faire dire possible un conflit entre ce décret et la loi ou un décret de la Communauté flamande.

Cette requête a été introduite sur base des articles 17 et 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tels qu'ils avaient été modifiés par la loi du 9 août 1980.

L'article 110 de la loi organique du 28 juin 1983 dispose que "les affaires relatives à des conflits entre loi et décret ou entre décrets entre eux pendantes (...) devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont renvoyées à la Cour d'arbitrage". La Cour d'arbitrage a donc été saisie de la requête introduite par le Président de l'Exécutif flamand en application de cette disposition légale, sans qu'il ait été nécessaire d'introduire une nouvelle requête ou une requête ampliative.

Selon la compétence attribuée à la Cour, celle-ci peut être saisie de deux manières : soit par le Conseil des Ministres ou un Exécutif de Communauté ou de Région - elle dispose alors d'une compétence d'annulation (article 1er de la loi organique du 28 juin 1983) - soit par une juridiction - elle statue alors à titre préjudiciel (article 15 de la loi organique du 28 juin 1983). Dans la présente affaire, la Cour est amenée à se prononcer sur une requête adressée par l'Exécutif flamand. Elle doit donc statuer sur base de l'article 1er, § 1er, de la loi organique du 28 juin 1983 et détient une compétence d'annulation.

Quant au fondement du recours

9.A.1. L'Exécutif flamand fait valoir que le décret aurait été pris en violation de l'article 32, § 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cet article dispose que si un Conseil ou une Chambre législative estime qu'il ou elle peut être gravement lésé(e) par un projet ou une proposition de décret déposé à un autre Conseil ou par un projet ou une proposition de loi déposé à une Chambre législative, le Conseil intéressé ou la Chambre législative selon le cas peut, aux trois quarts des voix, demander que la procédure soit suspendue en vue d'organiser une concertation. Dans ce cas, la procédure est suspendue pendant

soixante jours.

En application de cette disposition, le Conseil flamand a adopté, le 16 novembre 1982, une motion dans laquelle il s'affirmait gravement lésé par la proposition de décret qui est à l'origine de la norme entreprise. Cette motion visait la proposition, telle qu'elle avait fait l'objet d'amendements et d'un rapport.

La motion a été transmise le jour même au Président du Conseil de la Communauté française. De ce fait, la procédure aurait dû, de l'avis de l'Exécutif flamand, être suspendue pendant soixante jours au sein du Conseil de la Communauté française et une concertation aurait dû être organisée.

La Communauté française a estimé pouvoir adopter le décret nonobstant la motion, étant donné que le Conseil flamand avait déjà engagé une première fois, le 27 janvier 1982, la procédure de conflit d'intérêts contre la même proposition de décret.

Selon la partie requérante, rien dans le texte ni dans l'esprit de l'article 32, § 1er, de la loi précitée, n'interdirait qu'un Conseil fasse deux fois usage de cet article, d'autant plus qu'en l'espèce, la seconde motion du Conseil flamand avait trait à une version fondamentalement amendée de la proposition.

L'Exécutif flamand estime qu'une règle qui suspend temporairement le pouvoir de décision d'une autorité par suite de l'opposition d'une autre autorité ne serait pas uniquement une règle de forme, mais serait aussi une règle de compétence, puisque cette compétence est suspendue et qu'une concertation réunissant les autorités doit être organisée.

L'Exécutif flamand déclare n'avoir pu invoquer ce moyen dans sa requête, car les règles de procédure et de compétence en vigueur à l'époque de l'introduction de la requête devant la section des conflits de compétence du Conseil d'Etat ne le permettaient pas. Il invite la Cour à soulever, le cas échéant, d'office ce moyen, au motif que les règles de compétence sont d'ordre public.

2. L'Exécutif de la Communauté française relève que le moyen n'est pas exposé dans la requête.

Subsidiairement, il fait valoir que la procédure au sein du Conseil de la Communauté française a été suspendue pendant soixante jours et qu'une concertation a été organisée, à la suite de la motion du Conseil flamand dans laquelle ce Conseil s'affirmait gravement lésé par la proposition qui est à l'origine du décret.

Il soutient que la procédure de règlement des conflits d'intérêts ne pourrait, en aucun cas, être renouvelée au cours de la procédure d'élaboration d'une même norme.

Selon l'Exécutif de la Communauté française, la proposition de décret a été amendée, en l'espèce, pour rencontrer diverses objections d'inconstitutionnalité qui avaient été émises et non pour permettre qu'il soit fait une nouvelle fois usage, relativement à cette même proposition, de la procédure de règlement des conflits d'intérêts.

De l'avis de l'Exécutif de la Communauté française, le moyen serait irrecevable et, en tout cas, non fondé.

B. Les dispositions de l'article 32 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ne sont pas des règles répartitrices de compétence au sens de l'article 1er, § 1er, de la loi organique du 28 juin 1983. Dès lors, la Cour ne peut connaître des contestations relatives à l'article 32 de la loi précitée.

10.A.1. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Communauté française affirme que le décret ne pourrait méconnaître les règles de répartition de compétence puisque le décret, en soumettant l'autorisation donnée à l'Exécutif au "respect des règles fixées en application de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution", impose lui-même le respect de ces règles.

Une éventuelle méconnaissance de la Constitution ne pourrait dès lors procéder que de l'Exécutif et faire, le cas échéant, l'objet d'un recours devant la juridiction compétente.

2. La partie requérante fait observer que le décret traite de matières qui ne relèvent pas de la compétence des Communautés, de sorte que c'est le décret lui-même qui violerait effectivement la répartition des compétences et non sa mise en oeuvre par l'Exécutif de la Communauté française.

B. La Cour d'arbitrage doit veiller au respect de la répartition des compétences dans l'exercice de la fonction législative. En aucun cas, un législateur ne saurait la distraire de cette mission que l'article 107ter de la Constitution lui assigne. Il s'ensuit notamment que la disposition par laquelle un législateur impose, dans une loi ou dans un décret, l'obligation de se conformer aux règles répartitrices de compétence est dépourvue de tout effet juridique propre et ne peut donc, par elle-même, faire disparaître un excès de compétence dont la norme serait affectée.

L'argument invoqué par l'Exécutif de la Communauté française ne peut être retenu.

11.A.1. L'Exécutif flamand allègue dans sa requête que le Conseil de la Communauté française et l'Exécutif de la Communauté française, respectivement lors de l'adoption et de la sanction du décret attaqué, ont excédé leur compétence matérielle et ont empiété sur le terrain réservé au législateur national, en ce que et dans la mesure où le décret a trait au système de subvention (articles 1er et 2), aux normes de population scolaire (article 3) et, par l'instauration d'un domicile fictif (article 3), aux règles relatives à l'homologation des diplômes, alors que l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution réserve au législateur national ce qui a trait aux subsides, aux normes de population scolaire et aux diplômes.

2. L'Exécutif de la Communauté française se prévaut d'une manière générale de la compétence de principe des Communautés en matière d'enseignement, conformément à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, et de la liberté d'enseignement consacrée par l'article 17 de la Constitution, et il développe en particulier la thèse selon laquelle le décret ne règle rien en ce qui concerne la paix scolaire, les structures de l'enseignement, les diplômes, les subsides, les traitements et les normes de population scolaire.

En ce qui concerne plus particulièrement les trois griefs de la partie requérante quant à la compétence *ratione materiae*, l'Exécutif de la Communauté française répond :

- en matière de normes de population scolaire, le législateur décrétoal ne s'arroge aucunement la compétence de modifier ces normes : il est seulement précisé à l'article 3 que pour l'application des normes, les élèves ne sont pris en considération que s'ils élisent domicile dans l'établissement principal;

- le décret ne contient aucune disposition relative à l'homologation des diplômes;
- le décret ne modifie pas les règles en matière de subsides.

3. L'Exécutif de la Communauté française estime par ailleurs que le décret est susceptible d'application dans le domaine de la coopération culturelle internationale au sens de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution.

Il ajoute à cet égard que, là où il est difficile d'établir une distinction nette entre les matières culturelles et l'enseignement, on devrait donner une interprétation large de la compétence de la Communauté, surtout si l'on tient compte de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article qui, selon l'Exécutif de la Communauté française, n'est invoqué qu'à titre supplétif et conservatoire.

4. En rapport avec le moyen de défense fondé sur l'article 17 de la Constitution, l'Exécutif flamand réplique que la notion de liberté a pour le citoyen - qui peut faire tout ce qui n'est pas interdit - une signification autre que pour l'autorité publique, qui dispose seulement de compétences attribuées, et a fortiori pour les Communautés, lesquelles ne pourraient se prévaloir que de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, avec les restrictions matérielles prévues par cette disposition et les restrictions territoriales imposées par l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, restrictions qu'un recours à l'article 17 de la Constitution ne permet pas de contourner.

Pour l'Exécutif flamand, il peut par ailleurs difficilement être contesté que le décret habilite l'Exécutif de la Communauté française à subventionner des établissements d'enseignement fondamental (art. 1er), qu'il soumet ces subventions à certaines limitations (art. 2) et qu'il contient dès lors une réglementation touchant à la matière des subsides.

L'article 3, qui prévoit que, pour l'application des normes, les élèves ne sont pris en considération que s'ils élisent domicile dans l'établissement principal, doit être considéré comme établissant une norme en matière de population scolaire. En outre, pour l'Exécutif flamand, le choix d'un domicile influence directement la réglementation de l'homologation des diplômes.

5. La partie requérante rejette également l'argumentation de l'Exécutif de la Communauté française se fondant sur la disposition de l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution relative à la coopération entre les Communautés et à la coopération culturelle internationale.

L'Exécutif flamand déclare qu'on ne peut concevoir que le décret attaqué, qui, selon lui, concerne l'enseignement et non des matières culturelles, et qui est un acte unilatéral, aurait trait à une quelconque coopération.

La partie requérante considère que le recours complémentaire à l'article 10 de la loi du 8 août 1980 est sans fondement.

B.1. Selon l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, les Conseils de communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire.

Les Conseils de communauté ont, en vertu de cette disposition, la plénitude de compétence pour édicter des normes en matière d'enseignement, dans la plus large acception du terme, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire et aux exceptions qui sont énumérées à la suite de cette notion, lesquelles continuent de relever de la compétence de l'autorité nationale.

La notion de paix scolaire a trait, selon les travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, aux lois, arrêtés et protocoles qui règlent les rapports entre les différents réseaux scolaires. Sont ainsi visés le pacte scolaire, la concrétisation de celui-ci dans la législation, ainsi que les dispositions normatives qui mettent en oeuvre les conventions complémentaires intervenues dans le cadre des procédures instaurées par le pacte même.

Les matières énumérées après le terme "paix scolaire" se rapportent à la paix scolaire en ce sens que le Constituant a estimé que leur réglementation continuerait à garantir fondamentalement la paix scolaire. Il ressort toutefois de la formulation de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution que les notions énumérées après le concept "paix scolaire" ont également une portée autonome. Etant des exceptions, ces notions ne peuvent être interprétées de manière telle que serait dépourvue de toute portée l'attribution de compétence aux Communautés réalisée par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution. Comme toutes les exceptions, celles-ci doivent être interprétées de manière restrictive.

Les Communautés sont compétentes - dans les limites ainsi tracées - pour régler l'enseignement en toutes ses formes. Chaque Communauté peut notamment, ainsi qu'il a été précisé au cours des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, créer de nouvelles sortes d'enseignement, de nouvelles orientations, de nouvelles méthodes et mettre sur pied des expériences.

2. Il résulte de ce qui précède que cette compétence doit s'exercer dans le respect de l'équilibre entre les divers réseaux d'enseignement et qu'elle ne peut aller à l'encontre des principes fondamentaux établis par le législateur national dans les matières énumérées après le terme "paix scolaire" à l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution.

Au regard des règles mentionnées ci-dessus concernant la répartition des compétences en matière d'enseignement, il y a lieu de relever qu'aux termes de son article 1er, le décret ne concerne que l'enseignement fondamental.

De son côté, l'article 3 du décret dispose : "pour l'application des normes, les élèves ne sont pris en considération que s'ils élisent domicile dans l'établissement principal".

Cet article a une fonction essentielle dans le cadre de la possibilité prévue à l'article 1er d'organiser, subventionner et reconnaître un établissement d'enseignement qui est établi en dehors du "territoire" de la Communauté française, mais qui, conformément à l'article 1er, doit être considéré comme une annexe d'un établissement d'enseignement fondamental établi dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-capitale.

La Cour remarque, en premier lieu, que par le décret attaqué est créé un système d'annexes rattachées à des établissements d'enseignement. Un tel système méconnaît le principe fondamental d'unité géographique des établissements scolaires subsidiés, tel qu'il est défini et réglementé par l'article 24, § 2, alinéa 2, 8°, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

La Cour constate, en outre, que la modalité prévue à l'article 3 pour l'application de l'article 1er, constitue en réalité, par le biais d'une technique d'élection de domicile, une dérogation à la réglementation de base relative aux normes de population scolaire et aux subsides. Le décret empiète ainsi sur des domaines qui sont réservés à l'autorité nationale, dans la mesure où les normes en cause, en ce qu'elles concernent l'enseignement fondamental, constituent, au sens de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, des règles de base relatives aux normes de population scolaire et à l'octroi de subsides.

Ainsi, les articles 1er et 3 du décret contiennent une réglementation qui empiète sur plusieurs domaines réservés à l'autorité nationale en vertu de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, ce qui constitue un excès de compétence dans le chef du Conseil de la Communauté française, de sorte que leur annulation s'impose.

Les dispositions des articles 2 et 4 sont liées de manière indissociable aux dispositions frappées de nullité et doivent dès lors être annulées par voie de conséquence.

3. Ces constatations ne sont pas éternuées par le recours à l'article 17 ou à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution.

Les Communautés, qui en tant que personnes de droit public disposent d'une compétence attribuée, ne peuvent se prévaloir de libertés qui sont garanties aux citoyens pour s'estimer fondées à prendre une réglementation relative à des matières qui ont été formellement soustraites à leur compétence par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution.

Les dispositions du décret ne peuvent pas davantage être considérées comme un règlement dans le domaine de la coopération internationale au sens de l'art. 59bis, § 2, 3°, de la Constitution, même s'il est fait appel à l'appui de cette thèse, comme le fait l'Exécutif de la Communauté française, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens invoqués par la partie requérante dans sa requête, ces moyens ne pouvant donner lieu à une annulation plus ample, la Cour estime que le décret doit être annulé.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

dit recevable le recours introduit le 24 février 1983 par l'Exécutif flamand concernant le décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 "relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française";

dit pour droit :

ledit recours est un recours en annulation, en vertu des articles 110 et 1er de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage;

et décide :

le décret de la Communauté française du 2 décembre 1982 "relatif aux institutions françaises d'enseignement qui dispensent un enseignement en dehors des limites territoriales de la Communauté française", publié au Moniteur belge du 15 janvier 1983, est annulé.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 22 janvier 1986.

Le greffier,
L. POTOMS

Le président,
J. DELVA