

Numéro de rôle : 265

Arrêt n° 14/92
du 27 février 1992

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 85, 87 et 88 du décret de la Communauté flamande du 31 juillet 1990 "betreffende het onderwijs-II" (relatif à l'enseignement-II), introduit par le Conseil des Ministres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Delva et I. Pétry,
et des juges F. Debaedts, L. De Grève, H. Boel, L. François
et P. Martens,
assistée du greffier L. Potoms,
présidée par le président J. Delva,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

*

I. OBJET

Par requête du 12 février 1991, envoyée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour, le Conseil des Ministres demande l'annulation des articles 85 et 87 du décret de la Communauté flamande du 31 juillet 1990 "betreffende het onderwijs-II" (relatif à l'enseignement-II), ainsi que l'article 88 du même décret dans la mesure où il détermine l'entrée en vigueur des articles 85 et 87 (publié au Moniteur belge du 18 août 1990) 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.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 13 février 1991, le président en exercice a désigné les membres du siège, conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs H. Boel et L. François ont estimé le 19 février 1991 qu'il n'y avait pas lieu de faire application en l'espèce des articles 71 et 72 de la loi organique.

Conformément à l'article 76, § 1er, de la loi organique, le recours a été notifié par lettres recommandées à la poste du 21 février 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 2 mars 1991.

L'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif flamand ont chacun introduit un mémoire respectivement les 5 et 8 avril 1991.

Conformément à l'article 89 de la loi organique, ces mémoires ont été notifiés par lettres recommandées à la poste du 25 avril 1991.

Le Conseil des Ministres a introduit un mémoire en réponse le 27 mai 1991.

Par ordonnances des 2 juillet 1991 et 23 janvier 1992, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu respectivement jusqu'aux 12 février 1992 et 12 août 1992.

Par ordonnance du 19 décembre 1991, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 15 janvier 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste du 19 décembre 1991.

A l'audience du 15 janvier 1992 :

- ont comparu :

Me N. Weinstock loco Me P. Lambert, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;
Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif de la Communauté française, avenue des Arts 19 A-D, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs H. Boel et L. François ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi organique, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. LES DISPOSITIONS QUERELLEES

3.1. Les articles 85 et 87 du décret du 31 juillet 1990 modifient la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire.

3.1.1. L'article 1er, § 1er, de la loi du 29 juin 1983 était rédigé en ces termes :

"Le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans.

L'obligation scolaire est à temps plein jusqu'à l'âge de quinze ans et comporte au maximum sept années d'enseignement primaire et au moins les deux premières années d'enseignement secondaire de plein exercice; en aucun cas l'obligation scolaire à temps plein ne se prolonge au-delà de seize ans.

La période d'obligation scolaire à temps plein est suivie d'une période d'obligation scolaire à temps partiel. Il est satisfait à l'obligation scolaire

à temps partiel en poursuivant l'enseignement secondaire de plein exercice ou en suivant un enseignement à horaire réduit ou une formation reconnue comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire.

Pour l'application de la présente loi, il faut entendre par :

- 1° enseignement à horaire réduit, l'enseignement qui comprend moins de semaines par an ou de périodes par semaine que le nombre fixé pour l'enseignement à temps plein;
- 2° formation, tous les types de formation visés à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980".

L'article 85, 1°, du décret du 31 juillet 1990 a remplacé le mot "mineur" par le mot "jeune".

- 3.1.2. L'article 1er, § 5, de la loi du 29 juin 1983 est libellé en ces termes :

"Les personnes investies de la puissance parentale ou qui assument la garde en droit ou en fait du mineur soumis à l'obligation scolaire, satisfont à leurs obligations en matière de scolarité obligatoire lorsqu'elles font suivre au mineur soumis à l'obligation scolaire l'enseignement spécial dispensé conformément à la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial".

L'article 85, 2°, du décret du 31 juillet 1990 complète ce § 5 par un deuxième alinéa, rédigé comme suit :

"Les majeurs soumis à l'obligation scolaire satisfont à leurs obligations en la matière s'ils suivent régulièrement l'enseignement spécial dispensé conformément à la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial".

- 3.1.3. L'article 1er, § 7, de la loi du 29 juin 1983 est rédigé comme suit :

"Le mineur de nationalité étrangère qui immigre en

même temps que les personnes investies de la puissance parentale ou qui assument sa garde en droit ou en fait, est soumis aux dispositions du présent article à partir du soixantième jour après celui où les personnes susvisées ont été, selon le cas, inscrites au registre des étrangers ou au registre de population de la commune de leur résidence".

L'article 85, 3°, du décret du 31 juillet 1990 insère entre les mots "qui assument sa garde en droit ou en fait" et "est soumis aux dispositions", les mots "ou le majeur de nationalité étrangère soumis à l'obligation scolaire".

- 3.1.4. L'article 5, § 1er, alinéa 2, de la loi du 29 juin 1983 est rédigé en ces termes :

"Ces infractions sont punissables d'une amende de 1 à 25 francs pour chaque mineur dans le chef duquel l'infraction est constatée".

Par l'article 87 du décret du 31 juillet 1990, les mots "chaque mineur" sont remplacés par les mots "chaque personne soumise à l'obligation scolaire".

- 3.2. L'article 88, premier membre de phrase, du décret du 31 juillet 1990 énonce que les articles 85 et 87 entrent en vigueur le 1er mai 1990.

IV. EN DROIT

Sur le mémoire de l'Exécutif de la Communauté française

- A.1. *Le 5 avril 1991, l'Exécutif de la Communauté française a introduit un mémoire où il se limite à demander à la Cour :*

"De lui donner acte de ce qu'il déclare intervenir

dans l'affaire portant le numéro de rôle 265 et de ce qu'il s'en remet provisoirement à la sagesse de la Cour d'arbitrage, sous réserve d'autres prises de position dans un mémoire en réponse".

A.2. Le Conseil des Ministres renvoie au considérant B.1. de l'arrêt de la Cour n° 31/90 du 21 décembre 1990 et s'en remet sur ce point à la sagesse de la Cour.

Il attire néanmoins l'attention sur le fait que la généralisation d'un tel procédé porterait inévitablement atteinte au caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, puisqu'il ne pourra plus réagir par écrit à l'éventuelle position qui sera adoptée par l'Exécutif de la Communauté française. Le Conseil des Ministres serait obligé d'y répliquer oralement lors de l'audience de plaidoirie, ce qui provoquerait un allongement des audiences de plaidoirie et risquerait de nuire à la sérénité des débats.

B.1. Dans son "mémoire", l'Exécutif de la Communauté française déclare intervenir et s'en remettre provisoirement à la sagesse de la Cour, sous réserve d'autres prises de position dans un mémoire en réponse.

Malgré son caractère succinct, ce "mémoire" peut être considéré comme un mémoire au sens de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Sur le moyen

A.3. Le Conseil des Ministres invoque un moyen unique pris de la violation de l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2°, a), de la Constitution;

en ce que les dispositions attaquées ont pour objet de modifier, pour la Communauté flamande, la durée de l'obligation scolaire, telle qu'elle est fixée par la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire;

alors qu'en vertu de la disposition

constitutionnelle visée au moyen, "la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire" est une matière réservée au législateur national.

Le Conseil des Ministres fournit à cet égard les développements suivants :

Le principe essentiel contenu dans la loi du 29 juin 1983 est l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de dix-huit ans ou, pour être précis, jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle le mineur a atteint cet âge. La loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile ne modifie expressément aucune disposition de la loi précitée mais y apporte néanmoins une modification implicite.

Dorénavant, toute personne qui atteint sa majorité est immédiatement déliée de ses obligations scolaires, même si l'année scolaire n'est pas parvenue à son terme. Car cette personne n'est plus mineure et, partant, ne tombe plus sous le coup de l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 29 juin 1983.

Les modifications que le décret du 31 juillet 1990 apporte à ladite loi ont donc pour objet de mettre à néant l'interprétation de la loi du 29 juin 1983 imposée par la loi du 19 janvier 1990, et la Communauté flamande n'est pas compétente pour ce faire. Le texte de la Constitution est formel sur ce point.

A.4. L'Exécutif flamand considère que le moyen est dépourvu de fondement, pour trois raisons. En ordre principal, parce qu'on n'a pas touché à la durée de l'obligation scolaire, en sorte que le moyen manque en fait. En premier ordre subsidiaire, parce que l'obligation scolaire n'a été complétée qu'en ce qui concerne sa teneur, ce qui est une compétence exclusive des Communautés et, en second ordre subsidiaire, parce que la prolongation de l'obligation scolaire, pour autant que celle-ci ait eu lieu, relève également de la compétence des Communautés.

A.4.1.1. L'Exécutif flamand estime, en ordre principal, qu'une exception à la compétence générale des Communautés en matière d'enseignement doit, comme toute exception, s'interpréter de manière restrictive. Il s'ensuit que le législateur communautaire n'aurait empiété sur le terrain réservé au législateur fédéral que s'il avait défini le moment où l'obligation scolaire prend fin dans son ensemble ou s'il avait dérogé à la fin de l'obligation scolaire, fixée par la loi fédérale. D'après l'Exécutif flamand, la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire dispose, aussi bien avant qu'après les modifica-

tions décrétales querellées, que l'obligation scolaire se termine "à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il (celui qui est soumis à l'obligation scolaire) atteint l'âge de dix-huit ans". L'entrée en vigueur de la loi du 19 janvier 1990 abaissant l'âge de la majorité civile n'a aucune conséquence pour la détermination de la fin de l'obligation scolaire et ne signifie pas, en tout cas, que les personnes soumises à l'obligation scolaire qui atteignent l'âge de dix-huit ans et deviennent de ce fait majeures en cours d'année scolaire se verraient libérées de leur obligation scolaire.

Les dispositions décrétales querellées n'y apportent aucun changement; elles ont sans doute pour conséquence de lever tout malentendu à cet égard. Toutefois, le but principal du législateur décretaal est que l'obligation scolaire soit dorénavant explicitement complétée et sanctionnée par des obligations concernant aussi les personnes majeures soumises à l'obligation scolaire et non plus exclusivement leurs parents, comme dans le passé. La détermination de la teneur de l'obligation scolaire, tout comme le contrôle du respect de cette obligation, relève en effet de la compétence des Communautés.

- A.4.1.2. Le Conseil des Ministres est cependant d'avis que la règle qui veut que l'obligation scolaire se termine à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle le jeune atteint l'âge de dix-huit ans, doit nécessairement être lue aujourd'hui à la lumière du nouveau contenu attribué au terme "mineur". Désormais, ce terme est susceptible de restreindre la portée de cette règle. A l'estime du Conseil des Ministres, il ressort des travaux préparatoires du décret querellé que ses auteurs entendaient mettre fin à la circonstance qu'à la suite de la loi du 19 janvier 1990 une personne puisse dorénavant être libérée de ses obligations scolaires dans le courant d'une année de scolarité. D'après le Conseil des Ministres, ces intentions importent peu, dès l'instant où celles-ci se traduisent dans un texte qui constitue un empiétement sur la sphère de compétence de l'autorité nationale. Même si la Cour d'arbitrage devait considérer que la loi du 19 janvier 1990 n'a eu aucune incidence sur la durée de l'obligation scolaire, en sorte que les dispositions litigieuses ne feraient que confirmer la durée, ou plus particulièrement la fin, de l'obligation scolaire prévue par la loi du 29 juin 1983, elle n'aurait quand même d'autre choix que d'annuler ces dispositions litigieuses. En effet, la Cour a décidé à plusieurs reprises qu'il n'appartient pas au législateur décretaal de

prendre des dispositions qui ne ressortissent pas à sa compétence, que ce soit en y dérogeant ou en les confirmant ou encore en les déclarant applicables ou non.

- A.4.2.1. En premier ordre subsidiaire, l'Exécutif flamand déclare que les dispositions décrétales entreprises ont pour seule conséquence que l'obligation scolaire, qui en toute hypothèse a existé un certain temps au cours de l'année scolaire pour l'intéressé, est complétée par l'obligation de poursuivre jusqu'au bout l'année scolaire, en sorte que le programme d'enseignement de l'année scolaire puisse également être mené à son terme vis-à-vis des élèves devenus majeurs dans le courant de l'année scolaire. La détermination de la teneur de l'obligation scolaire, c'est-à-dire de la manière dont l'obligation scolaire peut être remplie, constitue en effet une compétence exclusive des Communautés.
- A.4.2.2. Le Conseil des Ministres souscrit à la thèse selon laquelle la teneur de l'obligation scolaire et le contrôle y afférent doivent être rangés parmi les matières communautaires. Les Communautés ne sont cependant compétentes que pour conférer un contenu *ratione materiae* à l'obligation scolaire telle qu'elle a été fixée *ratione temporis* par l'autorité nationale. Il est absurde de parler du contenu de l'obligation scolaire au-delà de la période de l'obligation scolaire.
- A.4.3.1. En second ordre subsidiaire, l'Exécutif flamand estime que la compétence réservée est limitée à la fixation de la durée minimum de l'obligation scolaire et n'empêche pas que les Communautés puissent édicter des normes plus sévères, ainsi qu'il résulte d'une déclaration faite, durant les travaux préparatoires, par le Vice-Premier Ministre, Ministre des Communications et des Réformes institutionnelles et rappelée par un député en séance plénière de la Chambre.
- A.4.3.2. Pour le Conseil des Ministres, cette thèse ne peut absolument pas être retenue, car elle va directement à l'encontre d'un principe fondamental du système fédéral belge : celui des compétences exclusives. Il ne ressort en rien du texte de l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2°, a), de la Constitution que les Communautés disposeraient, dans le domaine de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, d'une compétence complémentaire semblable à celle des Régions dans le domaine de la protection de l'environnement. Le texte est formel et c'est en vain qu'on lui opposerait la déclaration un peu légère d'un

ministre. Les travaux préparatoires ne servent certainement pas la thèse de l'Exécutif flamand.

- B.2. L'article 59bis, § 2, 2, a), de la Constitution énonce que les Conseils de Communauté, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret l'enseignement, à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire.
- B.3. Indépendamment de la question de savoir si la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire a été implicitement modifiée -comme l'affirme le Conseil des Ministres- par la loi du 19 janvier 1990 abaissant à dix-huit ans l'âge de la majorité civile ou si elle ne l'a pas été -comme le soutient l'Exécutif flamand-, la Cour constate que l'article 85, 1° et 3°, du décret de la Communauté flamande du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II se rapporte à la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire.
- B.4. Il appartient à l'autorité nationale, à l'exclusion des Communautés, d'adopter des dispositions concernant le début et la fin de l'obligation scolaire. En adoptant les dispositions de l'article 85, 1° et 3°, la Communauté flamande excède sa compétence. Quant aux articles 85, 2°, et 87, ils n'ont de sens qu'en fonction de la conception condamnée ci-dessus de la compétence des Communautés.
- B.5. L'article 88 doit être annulé en tant qu'il règle l'entrée en vigueur des articles 85 et 87.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule les articles 85, 87 et, en œ qu'il a trait à ces articles, l'article 88 du décret de la Communauté flamande du 31 juillet 1990 "betreffende het onderwijs-II" (relatif à l'enseignement-II).

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 février 1992.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA