CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 180.032 du 22 février 2008

A. 111.464/VIII-2684

En cause :

1. **A.S.B.L. BLAISE** Pascal - **Haute Ecole catholique du Luxembourg** (Blaise Pascal - H.E.C. Lux)**,**
2. **A.S.B.L. Haute Ecole catholique de Charleroi-Europe** (H.E. Charleroi-Europe),
3. **A.S.B.L. Haute Ecole Galilée** (H.E.G.),
4. **A.S.B.L. Haute Ecole Léonard de Vinci,**
5. **A.S.B.L. Haute Ecole Libre du Hainaut occidental** (HELHO)**,**
6. **A.S.B.L. Haute Ecole Mosane d'Enseignement supérieur** (HEMES),
7. **A.S.B.L. Haute Ecole Namuroise Catholique (H.E.Na.C.),**
8. **A.S.B.L. Haute Ecole Haute Ecole Roi Baudouin,**
9. **A.S.B.L. Institut Supérieur d'Enseignement Libre Liégeois (I.S.E.L.L.),**
10. **A.S.B.L. Institut d'enseignement supérieur de Namur (I.E.S.N.),**
11. **A.S.B.L. Secrétariat général de l'Enseignement catholique (SeGEC),**

ayant tous élus domicile chez
Me Philippe GERARD,
avocat à la Cour de Cassation et
Me François TULKENS, avocat,
chaussée de la Hulpe 177/6
1170 Bruxelles,

contre :

la Communauté française, représentée
par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/22
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 octobre 2001 par l'A.S.B.L. BLAISE Pascal - Haute Ecole catholique du Luxembourg, l'A.S.B.L. Haute Ecole catholique de Charleroi-Europe, l'A.S.B.L. Haute Ecole Galilée, l'A.S.B.L. Haute Ecole Léonard de Vinci, l'A.S.B.L. Haute Ecole Libre du Hainaut occidental, l'A.S.B.L. Haute Ecole Mosane d'Enseignement supérieur, l'A.S.B.L. Haute Ecole Namuroise Catholique, l'A.S.B.L. Haute Ecole Haute Ecole Roi Baudouin, l'A.S.B.L. Institut Supérieur d'Enseignement Libre Liégeois, l'A.S.B.L. Institut d'enseignement supérieur de Namur, et l'A.S.B.L. Secrétariat général de l'Enseignement catholique, qui demandent l'annulation des articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2001 "relatif aux modalités de rémunération et d'exercice de la fonction de maîtres de stage et à l'établissement d'accords de collaboration entre les hautes écoles et des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale, organisés ou subventionnés par la Communauté française définis dans le décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^me^ VANDERNACHT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^er^ février 2008;

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me TULKENS, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me DETRY, loco Me LEVERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^VANDERNACHT, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Les dix premières parties requérantes sont des Hautes Écoles subventionnées par la Communauté française qui ont pour objet d'assurer l'organisation et la promotion d'un enseignement supérieur subventionné, notamment à destination des instituteurs préscolaires, des instituteurs primaires et des régents.

La onzième partie requérante, l'A.S.B.L. Secrétariat général de l'Enseignement catholique, a pour objet d'organiser les "services jugés nécessaires pour la coordination pédagogique, administrative et planologique de l'ensemble des différents niveaux et des centres psycho-médico-sociaux de l'enseignement catholique francophone et germanophone en Belgique".

2. Le 12 décembre 2000, la Communauté française a adopté un décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents, formation prise en charge notamment par les dix premières parties requérantes.

3. Celles-ci ont saisi, le 16 juillet 2001, la Cour constitutionnelle d'un recours en annulation dirigé contre ce décret. L'annulation des articles 2, alinéa 7, 4, alinéas 2 et 3, 10 à 12, 18, 20 et 29, 1, 2 et 5 du décret a ainsi été sollicitée.

Les articles 4 à 13 de ce décret définissent les axes de la formation initiale des instituteurs et des régents. L'article 4 fixe également le volume horaire minimum devant être respecté par les pouvoirs organisateurs pour les différents axes de cette formation. Quant aux articles 16 à 23, ils déterminent les conditions d'encadrement de cette formation dont celles qui concernent les stages. A cet égard, les articles 22 et 23 prévoient la conclusion de contrats de coopération, d'une part et d'accords de collaboration entre les départements pédagogiques des Hautes Écoles et des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire pour l'organisation des stages des étudiants, d'autre part.

4. Le 17 mai 2001, le Gouvernement de la Communauté française a pris un arrêté d'exécution relatif aux modalités de rémunération et d'exercice de la fonction de maîtres de stage et à l'établissement d'accords de collaboration entre les Hautes Écoles et des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale, organisés ou subventionnés par la Communauté française définis dans le décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents.

Cet arrêté a pour fondement légal l'article 29, 4 et 5, du décret, précité, qui dispose :

" Le Gouvernement détermine pour le présent décret :
(...)
4. Les modalités de rémunération et d'exercice de la fonction des maîtres de stage définis à l'article 20, alinéa 3;

5. L'agréation par le Gouvernement des accords de collaboration visés aux articles 22 et 23".

L'article 2 de l'arrêté attaqué dispose ce qui suit :

" § 1. Des accords de collaboration sont établis entre les Hautes Écoles et des établissements variés d'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale, organisés ou subventionnés par la Communauté française dans le courant du mois de mars qui précède la rentrée académique de leur 1ère année d'application. Ils reprennent dans un accord et de manière explicite les obligations et les apports de chaque institution partenaire.

L'accord de collaboration précise notamment les aspects suivants :

1° L'établissement d'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale, organisé ou subventionné par la Communauté française autorise plusieurs enseignants volontaires à exercer la fonction de maître de stage auprès d'étudiants de la Haute École pour autant qu'ils soient agréés par les autorités de celle-ci. Cet engagement est conclu pour une durée d'une année, renouvelable.

2° L'établissement visé au 1° accepte d'associer les étudiants stagiaires aux activités de l'établissement à savoir les visites de parents, les réunions de professeurs, les conseils de classe, les réunions du Conseil de participation.

3° L'établissement visé au 1° accueille les étudiants des sections normales à raison d'au moins deux au sein de l'implantation, sauf dérogation demandée par les deux partenaires de l'accord. Dans ce cas, les raisons de la dérogation sont mentionnées dans l'accord de collaboration.

4° Les titulaires de classe des niveaux fondamental et secondaire, inscrits à des modules de formation reconnus par la Communauté française, peuvent être remplacés par un stagiaire de 3e année pendant maximum cinq journées complètes dont au maximum deux journées consécutives. Dans ce cadre, le stagiaire est sous la responsabilité du chef d'établissement. La Ministre de l'Enseignement supérieur et le Ministre de l'Enseignement fondamental peuvent reconnaître des formes de collaboration spécifiques en matière de stage. Dans tous les cas, il convient d'avertir l'étudiant qui remplace un titulaire dans les conditions susmentionnées deux semaines avant la date prévue pour le remplacement.

5° La Haute École peut proposer des modules de formation continuée aux maîtres de stage.

6° La Haute École peut offrir à ses établissements partenaires des services à caractère pédagogique, logistique ou documentaire.

7° Les modalités d'assurance couvrant la responsabilité civile des étudiants durant leurs périodes de stages.

§ 2. Les accords de collaboration sont inclus dans le chapitre 15 du projet pédagogique, social et culturel de la Haute École.

Les accords de collaboration sont transmis dans le mois de leur établissement au Gouvernement de la Communauté française qui est chargé de les agréer. Il apprécie

aussi les raisons de la dérogation à l'organisation des stages par équipe de deux étudiants au moins au sein du même établissement.

La décision d'agréation des accords de collaboration est communiquée par le Gouvernement à la Haute École au plus tard le 15 mai qui suit leur établissement. En cas de non agréation, l'accord est revu par les partenaires en tenant compte des observations formulées et transmis à nouveau au Gouvernement au plus tard le 31 mai. La décision définitive d'agréation ou de non agréation est communiquée par le Gouvernement au plus tard le 30 juin".

L'article 4 de l'arrêté attaqué dispose, quant à lui, ce qui suit :

" Dans le courant du mois de mars de la troisième année de leur accord de partenariat, la Haute École et les établissements d'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale, organisé ou subventionné par la Communauté française effectuent ensemble une évaluation de leur collaboration".

Il s'agit des deux dispositions dont l'annulation est sollicitée.

5. Par un arrêt n° 1/2003 du 8 janvier 2003, la Cour constitutionnelle a été amenée à examiner la conformité du décret du 12 décembre 2000, précité, notamment les quelques délégations au Gouvernement, contenues dans l'article 29 dudit décret avec le prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution qui dispose :

" L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la Communauté sont réglés par la loi ou le décret".

La Cour a jugé que le décret ne violait pas l'article 24 de la Constitution et que les différentes délégations étaient parfaitement compatibles avec les exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution. Elle a, en conséquence, rejeté le recours en annulation. La Cour a, toutefois, souligné qu'il appartenait aux juridictions compétentes de contrôler l'exercice qui est fait, par le Gouvernement, des délégations contenues à l'article 29 du décret;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité à propos de l'intérêt à agir de la onzième partie requérante, le Secrétariat général de l'Enseignement catholique, en abrégé le SEGEC, dans la mesure où il n'est pas destinataire de l'acte attaqué; qu'elle estime que "la circonstance que le Secrétariat général de l'Enseignement catholique intervienne pour organiser des services pédagogiques au profit des requérantes ne suffit pas pour remédier à ce constat";

Considérant que les parties requérantes rappellent que l'objet social du SEGEC est d'organiser les "services jugés nécessaires pour la coordination pédagogique, administrative et planologique de l'ensemble des différents niveaux et des centres psycho-médico-sociaux de l'enseignement catholique francophone et germanophone en Belgique (article 3 des Statuts)"; qu'elles soutiennent que le fait que

le SEGEC n'est pas le destinataire de l'acte attaqué, ne suffit pas pour considérer qu'il n'a pas un intérêt à agir en annulation et s'appuient sur différents arrêts du Conseil d'Etat dont l'arrêt n° 103.466 du 8 février 2002, A.S.B.L. Syndicat national des propriétaires qui a jugé comme suit :

" Considérant que sont recevables les recours en annulation formés par des personnes morales de droit privé, spécialement des associations, se prévalant pour agir d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social; que la lésion de l'intérêt collectif peut être alléguée lorsque le préjudice dépasse le cercle des intérêts individuels de l'un ou l'autre membre de l'association, sans qu'il soit requis que ce préjudice se vérifie dans le chef de tous les membres indistinctement; qu'en outre, les recours contre des actes réglementaires sont en principe toujours recevables, ceux-ci étant susceptibles de s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes";

qu'aux termes de l'article 3 des statuts de la onzième partie requérante qui est une association sans but lucratif, celle-ci a pour objet social :

" l'organisation des services jugés nécessaires pour la coordination pédagogique, administrative et planologique de l'ensemble des différents niveaux et des centres psycho-médico-sociaux de l'enseignement catholique francophone et germanophone en Belgique selon les directives de l'organe délibérant de l'enseignement catholique, mandaté par la Conférence des évêques de Belgique (le Bureau central de l'enseignement catholique).

Elle pourra également entreprendre toutes les activités qui tendent à réaliser cet objet, tels que : la promotion des intérêts de l'enseignement catholique francophone et germanophone auprès des autorités publiques, la communication aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement catholique francophone et germanophone de directives en vue de la coordination de cet enseignement (...)";

qu'il s'ensuit que la onzième association requérante est recevable à agir en annulation pour la défense de son objet social contre un arrêté du Gouvernement de la Communauté française qui peut porter atteinte à la liberté d'enseignement des Hautes Écoles dont elle assure la promotion des intérêts, dès lors que l'application de cet arrêté peut aboutir à restreindre l'autonomie de ces pouvoirs organisateurs; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la partie adverse fait valoir que les requérantes ne sollicitent pas l'annulation de l'article 2 de l'acte attaqué dans sa totalité mais uniquement l'article 2, § 2, alinéa 2;

Considérant que les parties requérantes réfutent cette thèse;

Considérant que l'exception est liée au fond;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11, 24, § 1er, § 4 et § 5 de la Constitution, de l'article 6, § 3, 15o, du décret du 15 août 1995 et de l'absence d'habilitation régulière; que ce moyen critique l'article 2, § 1er, alinéa 1er, § 2, alinéa 2 de l'arrêté attaqué qui fixe la procédure d'agréation des accords de collaboration; que dans une première branche, les requérantes font valoir que l'acte attaqué porte atteinte à la liberté d'enseignement des pouvoirs organisateurs des Hautes Ecoles dans la mesure où les accords de collaboration qui interviennent entre les départements pédagogiques de celles-ci et des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire pour l'organisation des stages, sont soumis à l'agréation du Gouvernement de la Communauté française; qu'elles rappellent que la liberté d'enseignement comprend le droit de créer des établissements dont la spécificité réside dans certaines conceptions d'ordre pédagogique ou éducatif et que toutes les restrictions apportées à cette liberté doivent être raisonnablement justifiées et proportionnées au but et aux effets de la mesure; qu'elles expliquent ne pas voir en quoi "l'instauration d'une procédure d'agréation permet de rencontrer l'objectif général que poursuivent le décret du 12 décembre 2000 et l'acte attaqué, à savoir concrétiser les réformes du système éducatif, favoriser l'apprentissage de tous les élèves et actualiser la formation des enseignants afin qu'ils acquièrent les compétences nécessaires pour remplir les missions qui leur sont confiées par la société pour remplir le contrat fixé par le décret «missions» ou même plus généralement la qualité de l'enseignement. Par ailleurs, la disposition querellée opère une régression ou à tout le moins est en contradiction avec l'article 6, § 3, 15/, du décret du 15 août 1995, qui prévoit, quant à lui, que la description des moyens mis en oeuvre pour favoriser le partenariat avec d'autres établissements d'enseignement et/ou des personnes morales issues du monde social, économique et culturel figure parmi les objectifs du projet pédagogique, social et culturel"; que dans une deuxième branche, les requérantes soulignent qu'au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, l'acte attaqué est critiquable dans la mesure où seuls les accords de collaboration prévus par l'article 23 du décret du 12 décembre 2000, précité, sont soumis à l'agréation du Gouvernement de la Communauté française alors qu'il n'existe aucune obligation de même nature pour les accords établis par les Hautes Ecoles ou institutions universitaires dispensant, en vertu de l'article 13 du décret du 8 février 2001, la formation des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur; que, selon les parties requérantes, ces deux formations poursuivent des objectifs en tous points identiques et comportent des stages dont le contenu est similaire de telle sorte que"rien ne justifie que les formalités relatives à ces stages soient plus lourdes pour les Hautes Ecoles dispensant la formation des instituteurs et des régents, que pour celles en charge de la formation des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur"; que dans une troisième branche, les requérantes font valoir que la base légale de l'acte attaqué à

savoir l’article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000, ne serait pas conforme à la Constitution et qu’un recours en annulation a été introduit sur ce point auprès de la Cour constitutionnelle;

Considérant quant à la première branche, que la partie adverse fait valoir qu’au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la doctrine, la liberté d’enseignement n’est pas absolue dès lors que les Communautés assurent le subventionnement des écoles; qu'elle indique que ce droit au subventionnement "est limité, d’une part, par le pouvoir de la Communauté de lier les subventions 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"; qu'elle estime, en conséquence, que la procédure d’agréation des accords de collaboration est admissible, l’idée ayant présidé à cette agréation étant "de permettre au Gouvernement de la Communauté française de vérifier si les contenus de ces accords sont conformes au prescrit du décret et d’apprécier la motivation des dérogations visées à l’article 23"; qu'elle expose que l'agréation doit se comprendre comme un contrôle formel ne portant nullement atteinte au contenu pédagogique de ces accords de collaboration; qu'elle soutient que la section de législation du Conseil d’Etat, dans son avis sur le projet de l’acte attaqué, a admis le principe d’un contrôle des accords de collaboration autre que formel dans la mesure où elle a précisé "qu’il revient seulement au Gouvernement, conformément à l’article 29, 5°, du décret, de donner son agréation aux accords conclus. Ce n’est que postérieurement que le Gouvernement pourrait demander que les accords soient complétés ou revus"; que quant à la deuxième branche du moyen, la partie adverse soutient que la formation des instituteurs et des régents n’est pas comparable à celle des agrégés et cite plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle dans lesquels la Cour a jugé qu’il pouvait exister des différences objectives justifiant des statuts différenciés pour les différents types d’enseignement; qu'elle souligne notamment que l’organisation du stage répond à des exigences distinctes suivant qu’il s’agit de la formation des futurs instituteurs ou régents ou des agrégés et qu'il existe des différences sensibles que ce soit pour ce qui concerne le volume horaire des stages ou l’étendue de la période au cours de laquelle ils ont lieu; qu'à propos de la troisième branche, la partie adverse estime que la délégation prévue à l’article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000, précité, doit permettre au Gouvernement de la Communauté française "de vérifier si les contenus de ces accords sont conformes au prescrit du décret et d’apprécier la motivation des dérogations visées à l’article 23", comme l’ont souligné les travaux parlementaires; que selon elle, ce pouvoir de contrôle ne se limite donc pas à la seule organisation de la procédure d’agréation des accords de collaboration; qu'elle fait observer que selon

l’enseignement de la Cour de cassation, "il appartient au Roi et donc au pouvoir exécutif plus généralement, de dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d’après l’esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu’elle poursuit"; qu' elle soutient encore que "le pouvoir ainsi délégué n’est pas un pouvoir réglementaire d’exécution du décret du 12 décembre 2000 mais une compétence directement accordée par le législateur au Gouvernement de la Communauté française d’agréer, par le biais de décisions individuelles, les accords de coopération qui doivent lui être soumis. Or, l’article 24, § 5, de la Constitution est étranger au mécanisme d’une telle délégation de compétence, dès lors qu’il ne concerne que la délégation d’un pouvoir réglementaire";

Considérant que les requérantes estiment que, pour ce qui concerne la première branche du moyen, la partie adverse ne démontre pas en quoi, en l’espèce, les atteintes portées à la liberté de l’enseignement seraient proportionnées et justifiées par rapport aux objectifs recherchés, ni en quoi l’ampleur du stage pourrait justifier la nécessité d’imposer la vérification du contenu des accords de collaboration; qu'elles font valoir que la partie adverse tient un raisonnement confus dans la mesure où elle justifie le caractère proportionné des dispositions querellées par le fait qu’il s’agit, d’abord, d’un contrôle formel ne portant nullement atteinte au contenu pédagogique de ces accords, et, ensuite, par référence à l’avis de la section de législation du Conseil d’Etat, qui, selon la partie adverse, admet le principe d’un contrôle des accords de collaboration autre que formel; que selon elles, "la question de savoir si l’instauration d’une procédure d’agréation respecte le principe de la liberté de l’enseignement est préalable et distincte de celle de savoir si la détermination par le gouvernement du contenu des accords soumis à la dite procédure d’agréation est conforme au prescrit de l’article 24, § 1er, de la Constitution"; que les requérantes constatent également que la partie adverse ne rencontre pas leur argument selon lequel l’acte attaqué opère une régression par rapport au régime juridique antérieurement en vigueur; que quant à la comparaison entre la formation des instituteurs et des régents et celle des agrégés qui fonde la deuxième branche, les requérantes estiment que la partie adverse ne démontre pas en quoi ces formations présentent de telles différences qu’il serait justifié de les soumettre à des contrôles distincts; qu’elles sont d’avis, qu’au contraire, le législateur a défini des compétences identiques et des axes au contenu analogue pour les deux formations et font dès lors valoir que ces futurs enseignants "sont dans la même situation, un traitement identique doit nécessairement leur être réservé, quod non en l’espèce"; qu’elles prétendent ne pas être convaincues par les arguments qui ont été avancés par la partie adverse pour justifier le processus de l’agréation des accords de collaboration et s’en remettent à l’arrêt de la Cour constitutionnelle qui n’est pas encore intervenu au moment du dépôt du mémoire en réplique; que quant à la troisième

branche, les parties requérantes estiment que la partie adverse ne démontre pas en quoi la délégation de compétence prévue à l'article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000 serait acceptable au regard du prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution dans la mesure où cette disposition décrétale laisse toute latitude au Gouvernement pour fixer les modalités de la procédure d'agréation et les critères de celle-ci; qu'elles n'admettent pas l'argument de la partie adverse qui, sur la base de la jurisprudence de la Cour de cassation, estime que le pouvoir d'exécution général du Roi et donc, en l'espèce, du Gouvernement de la Communauté française, suffirait pour prendre l'acte attaqué; qu'elles rappellent que la validité d'une telle délégation ne peut que se vérifier à l'aune de l'article 24, § 5, de la Constitution, tel qu'il est interprété par la jurisprudence; qu'elles font remarquer qu'elles ont, par ailleurs, soumis cette question à la Cour constitutionnelle, dans leur recours en annulation dirigé contre le décret du 12 décembre 2000;

Considérant quant à la première branche du moyen, que selon la Cour constitutionnelle, les dispositions du décret relatives à l'organisation des stages des futurs instituteurs et régents n'affectent pas de manière disproportionnée la liberté des établissements auxquels elles s'appliquent; qu'elle a jugé comme suit :

" - en ce qui concerne les ateliers de formation professionnelle et les stages (article 10), le contenu et la méthodologie restent à l'initiative des écoles, dans le respect des finalités et modalités prescrites à l'article 10, alinéas 2 à 4;

- en ce qui concerne la supervision de ces stages, les écoles déterminent le rôle des intervenants visés à l'article 20 du décret et, en outre, agréent les maîtres de stage (alinéa 3);

- les écoles déterminent librement le contenu des formations visées à l'article 29.1 du décret, dans le respect des articles 4 à 12 de celui-ci";

qu'il s'ensuit qu'il n'est pas porté à la liberté d'enseignement une limitation qui soit disproportionnée; que les dispositions du décret dont l'article 29, 5, ne sont donc pas contraires à l'article 24, § 1er, de la Constitution; que le principe même de l'agréation des accords de collaboration en matière de stage n'est, en conséquence, pas jugé contraire à la liberté d'enseignement par la Cour constitutionnelle; que quant à la deuxième branche du moyen qui se fonde sur le caractère discriminatoire du régime réservé par le décret aux établissements qui forment les instituteurs et les régents par rapport à ceux qui forment les agrégés de l'enseignement secondaire supérieur, la Cour constitutionnelle a rappelé ce qui suit :

" Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que la nature des principes en cause; le principe

d’égalité est violé lorsqu’il est établi qu’il n’existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
L'article 24, § 4, de la Constitution réaffirme expressément, en matière d'enseignement, les principes d'égalité et de non-discrimination.

B.12. Il existe, entre les établissements en charge de la formation des instituteurs et régents, d'une part, et ceux qui sont en charge de la formation des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur, d’autre part, des différences objectives.

Tout d'abord, l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur constitue un cycle d'études qui présente la caractéristique d'exiger comme prérequis que les candidats à cette agrégation soient titulaires d'un diplôme universitaire ou de niveau universitaire, ce qui n'est pas le cas des candidats instituteurs et régents dont la formation combine simultanément les aspects scientifiques et pédagogiques.

En outre, les établissements qui délivrent l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur, d'une part, et le diplôme d'instituteur ou de régent, d'autre part, se différencient au regard du type d'élèves auxquels seront habilités à enseigner les titulaires des diplômes que ces établissements délivrent : alors que les établissements qui délivrent l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur forment, à ce titre, des diplômés destinés à former, principalement, les étudiants de l'enseignement secondaire supérieur, par contre les établissements qui forment les instituteurs et les régents forment ainsi des enseignants susceptibles de former des étudiants situés dans d’autres fourchettes d'âge. D’autre part, tous les élèves de l’enseignement secondaire supérieur ont déjà été orientés dans le choix de leurs études par l’orientation qui s’est déroulée aux niveaux inférieurs.

B.13.1. Les dispositions du décret du 12 décembre 2000, visées en B.10.2, dont les requérantes allèguent qu'elles violeraient l'article 24, § 4, de la Constitution ont, en substance, deux objets.

D'une part, elles déterminent le volume horaire minimal imposé pour les différents axes communs à la formation des instituteurs et des régents (articles 4 et 12) ainsi que le volume horaire dont disposent librement les établissements.

D'autre part, elles réglementent les ateliers de formation professionnelle et les stages (article 10), ainsi que les activités interdisciplinaires de construction de l'identité professionnelle (articles 4, alinéa 3, 10, 11 et 18); l'article 18 impose la présence d'enseignants de terrain en ce qui concerne les ateliers de formation professionnelle et l'article 29.5 réglemente l'agréation des accords de coopération visés aux articles 22 et 23 du décret, y compris ceux relatifs aux stages.

B.13.2. En considération des caractéristiques objectives, exposées en B.12, qui différencient les candidats instituteurs et candidats régents par rapport aux candidats à l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur, d’une part, ainsi que, d’autre part, les établissements qui forment les premiers par rapport à ceux qui forment les seconds - et, en particulier en considération du profil différent des candidats à l'agrégation sur le plan de leur formation préalable -, il n'apparaît pas dénué de justification raisonnable que le législateur décrétal n'ait pas retenu pour la formation des instituteurs et des régents, en ce qui concerne les aspects visés en B.10.2, alinéa 2, le même régime que celui de l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur";

que la Cour constitutionnelle a donc jugé que les dispositions décrétales attaquées, en ce compris l’article 29, 5, ne violaient pas l’article 24, § 4, de la Constitution dans la mesure où la formation des instituteurs et des régents peut se différencier objectivement

de celle des agrégés; que l'agréation des accords de collaboration passés dans le cadre de la formation des instituteurs et des régents n'est donc pas discriminatoire par rapport au régime applicable aux accords de collaboration qui concernent les agrégés; que quant à la troisième branche du moyen, pris de la non-conformité de l'article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000 avec l'article 24, 5, de la Constitution, la Cour constitutionnelle a jugé comme suit :

" B.16. L'article 24, § 5, traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

Cette disposition exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décrétal a lui-même adoptés. A travers elles, le Gouvernement ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

B.17.1. La détermination des activités d'enseignement - y compris de celles, dites de type A, qui s'adressent aux étudiants de l'ensemble des sections d'enseignement normal - et de leur volume horaire - que ce soit celui imposé aux établissements ou celui laissé à leur libre appréciation - relève de l'organisation et du subventionnement de l'enseignement au sens de l'article 24, § 5, de la Constitution. Il en va de même de la réglementation des accords de coopération conclus entre les établissements d'enseignement visés par le décret et les autres institutions, notamment en ce qu'ils ont pour objet ceux visés à l'article 23, relatifs à l'organisation des stages des étudiants.

Il y a lieu dès lors d'examiner si, s'agissant de ces matières, les délégations contestées par les requérantes restent dans des limites compatibles avec l'article 24, § 5, de la Constitution, définies ci-dessus.

B.17.2. S'agissant de la délégation faite au Gouvernement, à l'article 29.5, de «détermine[r] […] l'agréation par le Gouvernement des accords de collaboration visés aux articles 22 et 23», il ressort des travaux préparatoires de cette disposition qu'elle résulte d'un amendement visant à confier au Gouvernement le soin «de vérifier si les contenus de ces accords sont conformes au prescrit du décret et d'apprécier la motivation des dérogations visées à l'article 23» (Doc., Parlement de la Communauté française, 2000-2001, 109, n° 3, p. 39).

Il s'ensuit que la compétence ainsi déléguée au Gouvernement a pour objet le contrôle de la compatibilité de chaque accord de collaboration avec le décret en cause, y compris en ses articles 22 et 23, ainsi que le contrôle de l'admissibilité des dérogations à l'article 10, alinéa 4, qu'autoriseraient, le cas échéant, lesdits accords. Ce contrôle s'exerçant par référence à des normes définies par le législateur décrétal, sa délégation au Gouvernement est conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution. Pour le surplus, il appartient, le cas échéant, aux juridictions et au Conseil d'Etat de contrôler le respect par le Gouvernement des dispositions constitutionnelles et décrétales qui l'habilitent à agir";

que la délégation au Gouvernement de déterminer le processus de l'agréation des accords de collaboration est considérée, par la Cour constitutionnelle, comme compatible avec l'article 24, § 5, de la Constitution à la condition cependant que cette agréation se limite à une vérification par le Gouvernement de la conformité du contenu

de ces accords de collaboration au prescrit du décret du 12 décembre 2000 et à une appréciation de la motivation des dérogations visées à l'article 10, alinéa 4, du même décret, telle étant la volonté du législateur exprimée lors des travaux parlementaires; que la partie adverse dispose donc d'une base légale lui permettant de mettre en oeuvre un processus d'agréation des accords de collaboration, processus que l'acte attaqué définit; que ce processus d'agréation suppose notamment que le Gouvernement définisse la période au cours de laquelle les accords de collaboration doivent être finalisés par les pouvoirs organisateurs et ensuite transmis au Gouvernement; que l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté attaqué précise ainsi que les accords de collaboration «sont établis entre les hautes écoles et des établissements variés d'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale, organisés ou subventionnés par la Communauté française dans le courant du mois de mars qui précède la rentrée académique de leur 1ère année d'application. Ils reprennent dans un accord et de manière explicite les obligations et les apports de chaque institution partenaire»; que l'article 2, § 2, alinéa 2, de l'arrêté attaqué, dispose que «les accords de collaboration sont transmis dans le mois de leur établissement au Gouvernement de la Communauté française qui est chargé de les agréer. Il apprécie aussi les raisons de la dérogation à l'organisation des stages par équipe de deux étudiants au moins au sein du même établissement»; que l'article 2, § 1er, alinéa 1er, § 2, alinéa 2, de l'arrêté attaqué s'inscrit ainsi clairement dans le cadre de l'habilitation légale donnée au Gouvernement en vertu de l'article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10, 11, 24, § 1er, § 4, et 105 de la Constitution, de l'article 29, 4° et 5°, du décret du 12 décembre 2000 et de l'article 92 du décret du 15 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles ainsi que de l'excès de pouvoir; que dans ce moyen, les requérantes critiquent l'article 2, § 1er, alinéa 2, et l'article 4 de l'arrêté attaqué qui fixent respectivement le contenu des accords de collaboration et l'évaluation de ceux-ci; que dans leur mémoire en réplique, les requérantes précisent cependant qu'elles ne visent pas une violation de l'article 105 de la Constitution mais bien de son article 24, § 5; que dans une première branche, les parties requérantes prétendent que le Gouvernement de la Communauté française ne dispose d'aucune habilitation légale pour déterminer le contenu des accords de collaboration; qu'elles sont d'avis que ni l'article 92 du décret du 5 août 1995, précité, ni l'article 29,5, du décret du 12 décembre 2000 ne donnent une habilitation au Gouvernement de cette nature; que selon elles, le Gouvernement peut uniquement fixer les modalités de la procédure d'agréation, ce qu'a confirmé l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat lors de son examen du projet de l'arrêté attaqué;

Considérant quant à la première branche, que la partie adverse se prévaut des arguments qu'elle a déjà avancés lors de l'examen de la troisième branche du premier moyen à savoir que la délégation prévue à l'article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000 doit permettre au Gouvernement de la Communauté française "de vérifier si les contenus de ces accords sont conformes au prescrit du décret et d'apprécier la motivation des dérogations visées à l'article 23", comme l'ont souligné les travaux parlementaires; que selon elle, ce pouvoir de contrôle ne se limite pas à la seule organisation de la procédure d'agréation des accords de collaboration; qu'elle s'interroge, en outre, sur l'intérêt des requérantes à critiquer l'article 4 de l'arrêté attaqué dès lors que cette disposition n'est assortie d'aucune sanction;

Considérant quant à cette première branche, que les parties requérantes répliquent que les travaux préparatoires du décret du 12 décembre 2000 sont clairs quant à la portée de l'agréation des accords de collaboration; que selon elles, il s'agit de confier au Gouvernement de la Communauté française un droit de regard sur ces accords de collaboration pour vérifier leur conformité avec les dispositions décrétales; qu'elles estiment qu'en aucun cas, il ne s'agit d'autoriser ce Gouvernement à fixer le contenu de ces accords, l'article 29, 5, du décret, ne consacrant aucune habilitation en ce sens; que dès lors qu'il s'agit de la matière de l'enseignement, matière réservée au législateur en vertu de l'article 24 de la Constitution, elles considèrent qu'il est exclu de mettre en oeuvre l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui constitue le pendant de l'article 108 de la Constitution; qu'elles invoquent à l'appui de ce raisonnement l'avis n° 31.406/2 de la section de législation du Conseil d'Etat donné le 2 mai 2001 sur le projet de l'arrêté attaqué qui a souligné ce qui suit :

" Le projet d'arrêté examiné détermine, d'une part, les modalités de rémunération et d'exercice de la fonction des maîtres de stage et, d'autre part, le contenu des accords de collaboration.

Ni l'article 92 du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles, ni l'article 23 du décret du 12 décembre 2000 précité, ne permettent au Gouvernement de déterminer le contenu de ces accords de collaboration (...). Ces éléments doivent être laissés à la liberté des établissements d'enseignement concernés. Il revient seulement au Gouvernement, conformément à l'article 29, 5°, du décret, de donner son agréation aux accords conclus. Ce n'est qu'a posteriori que le Gouvernement pourrait demander que les accords soient complétés ou revus.

L'arrêté en projet doit donc se limiter, dans cette matière, à organiser la procédure d'agréation. Les articles 2 et 3 doivent être omis ";

qu'enfin, en ce qui concerne l'article 4 de l'arrêté attaqué, les parties requérantes sont d'avis que le fait que, dans l'acte attaqué, la partie adverse n'a pas défini de sanctions applicables en cas de non présentation au Gouvernement de la Communauté française,

d'un accord de collaboration, "n'est pas de nature à valider a posteriori la délégation consentie par le législateur, laquelle demeure beaucoup trop générale et imprécise pour être conforme au prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution";

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'en tout état de cause, le pouvoir délégué n'est pas un pouvoir réglementaire d'exécution du décret du 12 décembre 2000 mais une compétence directement accordée par le législateur au Gouvernement d'agréer, par le biais de décisions individuelles, les accords de coopération qui doivent lui être soumis; qu'elle fait remarquer que l'article 24, § 5, de la Constitution est étranger au mécanisme d'une telle délégation dès lors qu'il ne concerne que la délégation d'un pouvoir réglementaire;

Considérant que si l'article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000 habilite le Gouvernement de la Communauté française à déterminer l'agréation des accords de collaboration et que cette habilitation n'a pas été jugée contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution, la Cour constitutionnelle a cependant fixé les limites de cette compatibilité à la lumière des travaux parlementaires du décret; que la Cour a, en effet, jugé que ce processus d'agréation est compatible avec la liberté d'enseignement pour autant que le Gouvernement se limite à vérifier si les contenus de ces accords sont conformes au prescrit du décret et à apprécier la motivation des dérogations visées à l'article 10, alinéa 4; que la matière de l'enseignement étant une matière réservée au législateur, il convient d'interpréter de manière restrictive les délégations opérées au profit du pouvoir exécutif; que les parties requérantes sollicitent l'annulation dans leur requête de l'article 2, § 1er, alinéa 2, et de l'article 4 de l'arrêté attaqué en tant que ces dispositions sont sans fondement légal dès lors qu'elles concernent respectivement le contenu des accords de collaboration et l'évaluation de ceux-ci notamment; que comme l'a fait remarquer la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis no 31.406/2 du 2 mai 2001 sur le projet de l'arrêté attaqué, "ni l'article 92 du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles, ni l'article 23 du décret du 12 décembre 2000 précité, ne permettent au Gouvernement de déterminer le contenu de ces accords de collaboration (...). Ces éléments doivent être laissés à la liberté des établissements d'enseignement concernés. Il revient seulement au Gouvernement, conformément à l'article 29, 5o, du décret, de donner son agréation aux accords conclus. Ce n'est qu'a posteriori que le Gouvernement pourrait demander que les accords soient complétés ou revus"; qu'il ressort de cet avis mais aussi de l'arrêt no 1/2003 du 8 janvier 2003 de la Cour constitutionnelle, que la délégation de compétence ainsi prévue à l'article 29, 5, du décret du 12 décembre 2000 doit s'interpréter, d'une part à la lumière des travaux préparatoires de ce décret et, d'autre part de manière restrictive, la matière de l'enseignement étant une matière réservée au

législateur; que le Gouvernement de la Communauté française est autorisé à fixer la procédure de l'agréation mais ne peut, par ce biais, imposer le contenu des accords de collaboration; que la portée de ceux-ci doit être fixée par le décret et dans le respect de la liberté pédagogique des écoles, consacrée à l'article 24 de la Constitution; que l'article 2, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté attaqué fixe certains éléments qui tantôt doivent être réglés par l'accord de collaboration et tantôt sont laissés à l'appréciation des partenaires de l'accord; qu'ainsi, selon le 1°, l'établissement qui accepte d'accueillir des étudiants stagiaires d'une Haute Ecole, doit autoriser plusieurs de ses enseignants volontaires à exercer la fonction de maître de stage auprès de ces étudiants, ces maîtres de stage devant toutefois être agréés par les autorités de la Haute Ecole concernée, cet engagement étant conclu pour une durée d'une année renouvelable; que cette disposition reproduit en partie l'article 20, alinéa 3, du décret du 12 décembre 2000 qui précise que "les maîtres de stage qui accueillent dans leur classe des étudiants de 2ème et de 3ème année sont agréés par les autorités de la Haute Ecole dans le cadre de l'accord de collaboration défini à l'article 23 du présent décret"; que si le décret impose l'agréation pour les maîtres de stage qui accueillent des étudiants de 2ème et de 3ème année, l'arrêté attaqué généralise cette agréation à tous les maîtres de stage; que l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, de l'arrêté attaqué n'est donc pas conforme à l'article 20, alinéa 3, du décret précité; que le 2° prévoit que l'établissement qui a accepté des étudiants stagiaires doit les associer aux activités de l'établissement à savoir les visites de parents, les réunions de professeurs, les conseils de classe, les réunions du Conseil de participation; qu'une telle disposition ne trouve aucun fondement légal dans le décret précité et n'a donc pas sa place dans l'arrêté attaqué; que le 3/ précise que l'établissement qui accueille des stagiaires, doit au moins en accepter deux sauf dérogation demandée par les deux partenaires de l'accord et dans ce cas, les raisons de la dérogation sont mentionnées dans l'accord de collaboration; que l'article 10, alinéa 4, du décret précité, tel qu'il existait au moment où l'acte attaqué est entré en vigueur, prévoyait que "Les étudiants effectuent leurs stages par équipe de deux personnes minimum au sein d'une même implantation"; que par ailleurs, les travaux préparatoires du décret ont clairement insisté sur la circonstance que le pouvoir d'agréation du Gouvernement des accords de collaboration comportait également un pouvoir d'appréciation des motivations qui sous-tendent les dérogations ainsi demandées; que l'article 2, § 1er, alinéa 2, 3°, de l'arrêté attaqué reproduit l'article 10, alinéa 4, du décret précité et s'inscrit dans le cadre de l'interprétation donnée lors des travaux parlementaires à l'article 29, 5, du décret précité; que le 4° dispose que "les titulaires de classe des niveaux fondamental et secondaire, inscrits à des modules de formation reconnus par la Communauté française, peuvent être remplacés par un stagiaire de 3ème année pendant maximum cinq journées complètes dont au maximum deux journées consécutives. Dans ce cadre, le stagiaire est sous la responsabilité du chef

d'établissement. La Ministre de l'Enseignement supérieur et le Ministre de l'Enseignement fondamental peuvent reconnaître des formes de collaboration spécifiques en matière de stage. Dans tous les cas, il convient d'avertir l'étudiant qui remplace un titulaire dans les conditions susmentionnées deux semaines avant la date prévue pour le remplacement"; que pareille disposition n'a pas de fondement légal dans le décret et n'a donc pas sa place dans l'arrêté attaqué; que le 5° prévoit que les Hautes Ecoles peuvent proposer des modules de formation continuée aux maîtres de stage; qu'il ne s'agit donc pas d'une obligation; que cette disposition reproduit cependant l'article 20, alinéa 3, du décret précité qui prévoit expressément que les Hautes Ecoles peuvent assurer aux maîtres de stage une formation complémentaire; que le 6° prévoit, quant à lui, que les Hautes Ecoles peuvent offrir à leurs établissements partenaires des services à caractère pédagogique, logistique ou documentaire; qu'ici aussi, il s'agit d'une faculté pour les Hautes Ecoles; qu'étant donné le caractère non contraignant de ces deux dispositions, leur annulation ne pourrait procurer aux parties requérantes qu'un avantage lié à la seule satisfaction du rétablissement de la légalité; que pareil avantage ne peut toutefois suffire à justifier l'intérêt à un recours en annulation; qu'enfin, le 7° précise que les accords de collaboration doivent définir les modalités d'assurance couvrant la responsabilité civile des étudiants pendant leurs périodes de stage; que quant à l'article 4 de l'arrêté attaqué qui invitent les partenaires des accords de collaboration à effectuer une évaluation de leur collaboration en cours du mois de mars de la troisième année de leur partenariat, il ne trouve aucune base légale dans le décret du 12 décembre 2000 et n'a donc pas sa place dans l'arrêté attaqué; que le second moyen, en sa première branche, est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les deuxième et troisième branches de ce second moyen, qui, à les supposer fondées, n'entraîneraient pas une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1°, 2°, 4° et 7° et l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mai 2001 relatif aux modalités de rémunération et d'exercice de la fonction de maîtres de stage et à l'établissement d'accords de collaboration entre les hautes écoles et des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire, ordinaire, spécial et de promotion sociale,

organisés ou subventionnés par la Communauté française définis dans le décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté partiellement annulé.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 1.908,83 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux février deux mille huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.