

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 87.855 du 6 juin 2000
A. 91.479/XII-2593

En cause : Tom VAN MAELE,
représenté par ses parents
Dirk Van Maele et Chantal Vandenbossche,
ayant élu domicile chez
Mes M. Van Daele et K. Gobin, avocats,
ayant leur cabinet à TIELT,
Kasteelstraat 96

contre :

la Communauté flamande,
ayant élu domicile chez
Me V. Van Obberghen, avocat,
ayant son cabinet à Vilvorde,
J.B. Nowélei 13.

Partie intervenante :

l'a.s.b.l. VIBO,
ayant élu domicile chez
Mes M. Van Daele et K. Gobin, avocats,
ayant leur cabinet à TIELT,
Kasteelstraat 96.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 mai 2000 par Tom VAN MAELE,
représenté par ses parents Dirk Van Maele et Chantal Vandenbossche, qui demande la
suspension d'extrême urgence de l'exécution de "la circulaire ministérielle réglementaire
du 1.5.1999, édictée par le Ministère de la Communauté flamande, Département de

l'Enseignement et de la Formation, (...) intitulée : 'Enseignement secondaire spécial de type 3 : directives concernant la formation en alternance, année scolaire 1999-2000'" ainsi que la confirmation de la suspension "sous peine d'une astreinte de 50.000 BEF par jour de retard, après le 1.9.2000";

Vu la requête introduite simultanément par laquelle l'annulation de la même circulaire est demandée;

Vu la requête introduite simultanément dans laquelle le requérant demande au Conseil d'ordonner les mesures provisoires suivantes : "dire pour droit que la partie citée doit autoriser les écoles qui le souhaitent à proposer, à partir de l'année scolaire 2000-2001, des qualifications complémentaires de plein exercice à leurs élèves et doit maintenir leur organisation conformément aux dispositions de la loi du 6.7.1970, de l'AR du 28.6.1978, aux directives concernant l'application de l'AR du 28 juin 1978 portant définition des types et organisation de l'enseignement spécial et déterminant les conditions d'admission et de maintien dans les divers niveaux d'enseignement spécial en ce qui concerne l'enseignement secondaire spécial de type 1, 2 et 3 (Direction de l'enseignement spécial, circulaire du 15.6.1980), ainsi que de la circulaire du 1.7.1996, sous peine d'une astreinte de 50.000 BEF/jour de retard après le 1.9.2000";

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu les lettres des 16 et 17 mai 2000 fixant l'affaire à l'audience du 23 mai 2000, à 9 heures 30;

Entendu, M. J. BAERT, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me K. GOBIN, avocat, qui comparaît pour le requérant et la partie intervenante, et Me V. VAN OBBERGHEN, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu Mme D. MAREEN, auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 ainsi que le titre VI, chapitre II, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Vu l'avis de l'auditeur général requis par l'article 90, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

Considérant que par requête du 18 mai 2000, l'a.s.b.l. VIBO a demandé à pouvoir intervenir dans le référé administratif; que l'intervention est autorisée vu l'intérêt évident dont justifie l'a.s.b.l. VIBO à l'égard de la décision relative au litige;

1. Considérant que les éléments utiles pour l'examen de la demande de suspension sont les suivants :

1.1. Le requérant est élève régulier dans l'enseignement secondaire spécial et suit actuellement la 5e année, bois (formation de type 3 : enseignement professionnel secondaire spécial) à la Vrije School Haverlo de Bruges-Assebroek, dont la partie intervenante est le pouvoir organisateur. Si tout se passe conformément aux attentes, le requérant obtiendra fin juin le certificat de qualification en bois.

1.2. Le requérant avait et a toujours l'intention d'obtenir ensuite un second certificat de qualification, à savoir celui de la formation en ébénisterie.

Jusques et y compris l'année scolaire en cours, l'école concernée, notamment, le permettait mais la circulaire contestée du Ministre flamand de l'Enseignement et de la Fonction publique, références 13CA/LV/VDP/CB/990501, met un terme à cette possibilité à compter de l'année scolaire 2000-2001. Le point 2 de la circulaire du 1er mai 1999 comprend en effet les mesures transitoires suivantes :

"À compter du 1er septembre 2000 (année scolaire 2000-2001) plus aucune qualification complémentaire ne sera organisée et seul le système de la formation en alternance sera applicable.

Cela signifie que les élèves qui, au 1er septembre 1999, suivent encore une qualification complémentaire, devront quoi qu'il en soit l'avoir terminée au 30 juin 2000.

Les écoles qui lancent la formation en alternance ne pourront plus organiser de qualification complémentaire. Toutefois, les qualifications complémentaires en cours pourront, naturellement, être terminées, compte tenu de l'échéance du 30 juin 2000".

1.3. Le 22 mars 2000, la direction de l'école écrit au Ministre flamand de l'Enseignement et de la Formation et demande qu'il lui soit permis de continuer à proposer également l'année suivante, outre la formation en alternance - c'est-à-dire un système de formation à l'école en alternance avec une expérience professionnelle dans

une entreprise -, des qualifications complémentaires de plein exercice : "Pour certains élèves, nous reconnaissons la valeur d'une formation en alternance; pour d'autres, il est pédagogiquement plus indiqué de les laisser encore suivre une qualification complémentaire de plein exercice pendant une année scolaire".

Par lettre du 21 avril 2000, le Ministre flamand de l'Enseignement et de la Formation répond "que, dès le lancement de la formation en alternance dans l'enseignement secondaire spécial en 1998, il a été signalé régulièrement et sans équivoque aux écoles que l'organisation d'une ou de plusieurs qualifications complémentaires n'allait plus être autorisée à compter de l'année scolaire 2000-2001"; "D'une part, la coexistence des deux systèmes n'est pas financièrement tenable (en effet, les élèves qui suivent la formation en alternance sont également considérés par le département de l'enseignement comme des élèves réguliers de plein exercice) et conduirait à une situation complexe et confuse, d'autre part, c'est aussi et surtout parce que, selon les constatations de l'inspection scolaire, ces qualifications complémentaires n'ont pas toujours été organisées d'une manière rationnelle et n'ont pas généré, pour ces jeunes de l'enseignement secondaire spécial, des chances supplémentaires en termes d'emploi".

1.4. Dans la requête, les parents du requérant déclarent "que la direction de l'école leur a signalé l'existence de la circulaire attaquée après le 21.4.2000, laquelle circulaire supprime la possibilité, pour leur fils, d'obtenir un second certificat de qualification et fait référence à un système de formation en alternance, lequel est sans utilité pour leur fils";

2.1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève à l'audience un certain nombre d'exceptions; qu'elle allègue en premier lieu que la requête est irrecevable au motif que le requérant ne justifie d'aucun intérêt à attaquer les dispositions de la circulaire concernant la formation en alternance de type 3;

2.1.2. Considérant qu'aux termes de sa requête, le requérant s'oppose surtout au point "2. Dispositions transitoires", et notamment au volet prévoyant qu'à partir du 1er septembre 2000, plus aucune qualification complémentaire ne sera organisée et que seul le système de formation en alternance sera possible; que pour le surplus, la circulaire concrétise le système de formation en alternance, dont l'organisation ne lèse en effet pas le requérant; qu'à l'audience, le requérant a d'ailleurs déclaré ne pas s'opposer à une

limitation de la suspension au régime transitoire; que l'exception est sans pertinence en l'espèce si la suspension est limitée au régime transitoire;

2.2.1. Considérant que la partie défenderesse prend une deuxième et une troisième exceptions de ce que les mesures transitoires de la circulaire contestée constituent une redite de ce qu'une même circulaire du 1^{er} mai 1998 relative à l'année scolaire 1998-1999 avait déjà annoncé au point 5 à titre de mesure de politique à suivre à compter du 1^{er} septembre 2000; qu'elle estime que se pose non seulement la question de savoir, si le requérant était déjà avisé de la mesure par la circulaire du 1^{er} mai 1998, mais également celle de savoir s'il s'agit d'une circulaire réglementaire; qu'en ce qui concerne ce dernier aspect, elle analyse la circulaire comme l'annonce, par l'autorité, de sa politique future, laquelle devra encore être arrêtée par voie de décret, de sorte qu'il ne s'agit pas pour elle d'un acte attaquant;

2.2.2.1. Considérant que la finalité des circulaires réglementaires est de formuler une règle de droit contraignante qui doit être respectée par ceux à qui la circulaire est adressée; que, pour être réglementaire, une circulaire doit satisfaire aux cinq conditions suivantes : 1) elle doit ajouter quelque chose à la loi, c'est-à-dire ajouter de nouvelles règles à celles en vigueur, 2) elle doit formuler des règles suffisamment abstraites et générales, 3) elle doit comprendre des règles présentant un caractère contraignant aux yeux de ses auteurs, ce qui peut ressortir de la manière dont elle est rédigée, 4) elle doit être établie et publiée par une autorité habilitée à imposer, en cas de litige, le respect des normes qu'elle a édictées, 5) elle doit s'adresser à des personnes ou à des services qui assistent l'autorité normative dans l'exécution de la loi;

Considérant qu'en vertu des mesures transitoires du point 2 de la circulaire, "[à] compter du 1^{er} septembre 2000 (année scolaire 2000-2001) [...] seul le système de formation en alternance sera applicable"; que la mention de "l'échéance du 30 juin 2000" pour les qualifications complémentaires en cours indique également que la circulaire est impérative; qu'elle est adressée et communiquée aux écoles de l'enseignement secondaire spécial qui organisent la formation de type 3 et qui aident donc l'autorité à concrétiser cet enseignement en Communauté flamande; qu'en vertu des articles 24, § 2, alinéa 1^{er}, et 25, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, des subventions ne peuvent être accordées aux établissements d'enseignement que s'ils se conforment "aux

dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études" et répondent "aux conditions légales et réglementaires"; qu'ainsi, la retenue éventuelle de subventions rend les dispositions contestées contraignantes; que l'article 4 de la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et intégré, tel qu'il a été modifié par le décret du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement IX, dispose que cette loi est applicable aux handicapés âgés de deux ans et demi à vingt et un ans et éventuellement aussi aux jeunes de plus de vingt et un ans "lorsque le jeune en question peut obtenir en trois années scolaires maximum, un deuxième certificat de qualification de formation de type 3"; qu'ainsi, en faisant état de la possibilité, pour des jeunes de plus de vingt et un ans, d'obtenir un second certificat de qualification, le législateur décréte aussi reconnu implicitement la faculté, pour tous les élèves de l'enseignement secondaire spécial, d'obtenir un second certificat de qualification, possibilité déjà prévue dans la circulaire du 1^{er} juillet 1996, références 13 CA/CB/VDP, que la circulaire contestée entend annuler; que force est ainsi de conclure que la circulaire a pour finalité de formuler une règle de droit contraignante qui doit être respectée par les pouvoirs organisateurs; que la circulaire peut dès lors être attaquée;

2.2.2.2. Considérant que la partie défenderesse ne démontre pas que le requérant était avisé du contenu de la circulaire du 1^{er} mai 1998; qu'il ne peut dès lors pas lui être reproché de n'avoir rien entrepris contre les mesures qui y figuraient éventuellement et qui ne lui convenaient pas;

Considérant que cet élément pourrait bien constituer un argument pour démontrer que le requérant connaissait depuis trop longtemps déjà l'existence de la mesure pour pouvoir encore être autorisé à recourir à la procédure d'urgence; que la partie défenderesse n'avance toutefois aucun élément pouvant établir que le requérant avait déjà connaissance de la mesure avant la fin du mois d'avril 2000;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 17, §§ 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution selon la procédure d'extrême urgence ne peut être ordonnée qu'à la triple condition qu'il y ait extrême urgence, que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.1.1. Considérant, en ce qui concerne la troisième condition de suspension, que le requérant allègue, à titre principal, que l'exécution immédiate de la circulaire attaquée impliquerait pour lui l'impossibilité d'obtenir le second certificat de qualification en ébénisterie; qu'il indique à cet égard que le système de la formation en alternance ne conduit pas à une qualification complémentaire, ni à une spécialisation; qu'il estime également que le certificat de formation en alternance atteste uniquement d'une expérience professionnelle dans le cadre de la qualification de base suivie, alors qu'un second certificat de qualification augmente réellement les chances sur le marché de l'emploi; qu'il relève également à titre accessoire ce qui suit :

"Le risque est réel qu'après l'examen au fond, la décision n'intervienne qu'à un moment où le requérant aura atteint l'âge de 21 ans (il aura 18 ans fin 2000) et qu'il n'entrera par conséquent plus automatiquement en ligne de compte - en cas d'annulation - pour poursuivre un second certificat de qualification conformément à la loi.

Il devrait alors déjà demander en plus une dérogation dont l'octroi ne serait pas du tout assuré.

En outre, dans l'intervalle, le requérant devrait par la force des choses sans doute essayer de s'insérer dans le circuit du travail, ce qui pourrait impliquer qu'une réinsertion pour un an dans une orientation d'étude serait exclue, du moins plus difficile, en raison de la modification des circonstances de fait.

Par conséquent, même en cas d'annulation de l'acte attaqué, la non-suspension pourrait avoir pour conséquence que le fils du requérant reste définitivement privé du second certificat de qualification.";

3.1.2. Considérant que la partie défenderesse soutient que le requérant ne démontre pas que l'insertion dans un système de formation en alternance ne peut constituer une solution de rechange équivalente; qu'elle indique que cette formation est également sanctionnée par un certificat et que ce système a été instauré dans le but d'accroître les chances réelles pour ces jeunes de trouver un emploi sur le marché du travail ordinaire; qu'elle estime enfin que le préjudice avancé est hypothétique;

3.1.3. Considérant que le fait d'être privé, à l'encontre des dispositions énoncées par le décret, de la possibilité d'obtenir un certificat de qualification complémentaire, peut être regardé comme un préjudice grave difficilement réparable; que pour le requérant, une réparation en nature ne peut être efficace que si les dispositions transitoires de la circulaire contestée sont suspendues; qu'il peut être admis que pour celui qui quitte l'enseignement et entame une carrière professionnelle, il est particulièrement difficile d'ensuite interrompre cette carrière en vue de suivre une formation complémentaire dans l'enseignement de jour; que le préjudice présente

également le caractère sérieux requis, le fait de ne pas avoir accès à une année supérieure entraînant la perte de la possibilité d'obtenir une qualification complémentaire et donc de l'acquisition de chances supplémentaires de trouver un emploi, et ce bien que le législateur décréteil ait voulu prévoir cette possibilité;

3.2.1. Considérant, en ce qui concerne la première condition, que le requérant allègue que le 1er septembre 2000, il doit pouvoir entamer son année scolaire complémentaire en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle complémentaire, en ébénisterie, et que l'école doit être en mesure d'organiser le programme nécessaire, ce qui, dans la pratique, implique que tout doit être réglé dans le courant du mois de juin parce que les mois de juillet et d'août, période de vacances scolaires, laissent peu de marge de manoeuvre au pouvoir organisateur; que le requérant estime que toute mesure visant à protéger les droits de l'élève à un enseignement présente d'ailleurs intrinsèquement un caractère urgent;

3.2.2. Considérant que, selon la partie défenderesse, la procédure choisie par le requérant est une procédure d'exception, de sorte que l'extrême urgence doit faire l'objet d'une appréciation particulièrement sévère; qu'elle indique que la réponse du ministre formulée dans la lettre du 21 avril 2000 a été prise comme point de départ pour l'introduction de la demande et que les requêtes portent le cachet postal du 15 mai 2000; qu'elle estime qu'en laissant passer plus de trois semaines, le requérant a lui-même révélé qu'il n'est pas question d'extrême urgence; qu'elle estime en outre que le requérant ne rend pas plausible le fait que la date du 18 juin 2000, à laquelle la direction de l'école a prévu une réunion, est une date limite; que, selon elle, la direction, qui depuis mai 1998 déjà connaissait les modifications qui interviendraient à partir de septembre 2000, a failli à son devoir d'informer les parents et qu'elle a fortement l'impression que les présentes demandes, introduites par les parents de l'un des élèves, visent à rectifier les erreurs de la direction de l'école;

3.2.3. Considérant qu'un requérant qui attend trop longtemps pour introduire une demande qu'il estime urgente peut ainsi neutraliser l'extrême urgence invoquée; que, toutefois, le délai de réflexion que le requérant s'accorde pour agir et élaborer sa requête doit, dans un cas comme celui-ci, être examiné en fonction du délai qui reste pour éviter la survenance du préjudice grave difficilement réparable; que ce délai doit

également permettre à la partie défenderesse d'exercer ses droits de la défense et au Conseil d'État de délibérer, de rendre un arrêt et de notifier celui-ci;

Considérant qu'en l'espèce, la lettre ministérielle porte la date du 21 avril 2000 et est vraisemblablement parvenue à la direction de l'école le 25 avril 2000; que le requérant a donc pu prendre connaissance de son contenu au plus tôt le 25 avril 2000; que, vu le fait que les mois de juillet et août sont des mois de vacances dans l'enseignement, il peut être admis que le calendrier et la programmation de l'année scolaire suivante doivent revêtir leur forme définitive au cours du mois de juin; que le requérant disposait donc d'environ deux mois pour inciter l'établissement scolaire à continuer d'organiser la qualification complémentaire en ébénisterie durant l'année scolaire 2000-2001; qu'il a envoyé ses requêtes par recommandés le 15 mai 2000; qu'eu égard à tous ces éléments, il ne peut être réputé avoir attendu trop longtemps avant d'engager la procédure d'extrême urgence;

3.3.1. Considérant, en ce qui concerne la deuxième condition, que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 159 de la Constitution et de l'article 4 de la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et intégré; qu'il expose essentiellement que la circulaire supprime la possibilité, pour un élève de l'enseignement secondaire spécial, de type 3, d'encore acquérir un second certificat de qualification à partir de l'année scolaire 2000-2001, bien que cette possibilité soit expressément inscrite à l'article 4 de la loi du 6 juillet 1970;

3.3.2. Considérant que, selon la partie défenderesse, le second certificat de qualification dont il est question à l'article 4 de la loi du 6 juillet 1970 est uniquement évoqué dans le contexte de la limite d'âge et que ce que le requérant déduit du texte pour les élèves âgés de 18 à 21 ans ne ressort absolument pas du texte de la loi; que, selon elle, cet article ne comporte pas de règles concernant l'organisation et la nature de cette qualification complémentaire; qu'elle indique enfin que l'alinéa visé de l'article 4 sera modifié par décret à partir du 1er septembre 2000 afin de permettre aux élèves ayant atteint l'âge de 21 ans de suivre la formation en alternance;

3.3.3. Considérant qu'il est déjà apparu ci-dessus que la circulaire contestée vise à supprimer la possibilité d'acquérir un second certificat de qualification; que cette possibilité ressort notamment de l'article 4 de la loi du 6 juillet 1970, telle qu'elle a été

modifiée par le décret du 14 juillet 1998; qu'une circulaire ministérielle ne peut évidemment pas porter atteinte à une disposition décréte; que le moyen est sérieux;

3.4. Considérant qu'il a été satisfait aux conditions qui doivent être remplies en vertu de l'article 17, §§ 1^{er} et 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour qu'une demande de suspension d'extrême urgence soit accueillie;

4.1. Considérant que dans la demande de suspension, le requérant demande la confirmation de la suspension "sous peine d'une astreinte de 50.000 BEF par jour de retard, après le 1.9.2000"; qu'en outre, il demande dans une requête distincte qu'à titre de mesure provisoire, les écoles qui, à partir de l'année scolaire 2000-2001, souhaitent proposer des qualifications de plein exercice complémentaires, y soient autorisées et qu'il soit ordonné que leur organisation soit maintenue "conformément aux dispositions de la loi du 6.7.1970, de l'AR du 28.6.1978, aux directives concernant l'application de l'AR du 28 juin 1978 portant définition des types et organisation de l'enseignement spécial et déterminant les conditions d'admission et de maintien dans les divers niveaux d'enseignement spécial en ce qui concerne l'enseignement secondaire spécial de type 1, 2 et 3 (Direction de l'enseignement spécial, circulaire du 18.6.1980), ainsi que de la circulaire du 1.7.1996", sous peine d'une astreinte de 50.000 BEF par jour de retard après le 1er septembre 2000;

4.2. Considérant que la suspension des mesures transitoires inscrites dans la circulaire contestée supprime l'obstacle empêchant les pouvoirs organisateurs d'organiser des qualifications complémentaires à partir de l'année scolaire 2000-2001; qu'il est dès lors superflu, comme le demande le requérant, d'en accorder l'autorisation;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État d'ordonner que l'organisation de qualifications complémentaires soit maintenue sur la base du fondement légal actuel du 1er septembre 2000 jusqu'à la décision sur le fond de l'affaire; qu'en agissant de la sorte, le Conseil d'État s'approprierait le pouvoir discrétionnaire de l'administration, qui est toujours autorisée à prendre l'initiative de modifications;

Considérant, enfin, en ce qui concerne la demande visant à ce qu'une astreinte soit imposée, que rien n'indique que la partie défenderesse ne se conformera pas à la suspension; que le fait que les motifs sous-jacents de la décision soient

notamment de nature financière et budgétaire, comme le soutient le requérant, ne constitue pas une telle indication,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande d'intervention de l'a.s.b.l. VIBO dans la demande de suspension est accueillie.

Article 2.

Est ordonnée la suspension d'extrême urgence de l'exécution des mesures transitoires inscrites au point 2 de la circulaire du Ministre flamand de l'Enseignement du 1er mai 1999, références 13CA/LV/VDP/CB/990501 et intitulée "Enseignement secondaire spécial, formation de type 3 : directives concernant la formation en alternance, année scolaire 1999-2000".

Article 3.

Les demandes sont rejetées pour le surplus.

Article 4.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Les dépens de l'intervention dans la procédure de suspension, liquidés à la somme de cinq mille francs, sont mis à la charge de la partie intervenante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le six juin 2000, par la
XIIe chambre composée de :

MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
	W. GEURTS,	greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

W. GEURTS

D. VERBIEST

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1er, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.