ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Présidente du Conseil de la Communauté française, le 2 mai 1996, d'une demande d'avis sur :

1° une proposition de décret étendant l'obligation de neutralité à l'enseignement organisé par les pouvoirs publics déposée par M. P. HAZETTE (doc. C.C.F. 218 (1994-1995) n° 1) (L. 25.108/2);

2° une proposition de décret étendant l'obligation de neutralité aux écoles de l'enseignement officiel et définissant la neutralité dans l'enseignement officiel déposée par MM. J.-M. LEONARD et Ch. DUPONT (doc. C.C.F. 29 (S.E. 1995) n° 1)" (L. 25.109/2),

a donné le 1er juillet 1996 l'avis suivant :

1. Le Conseil d'Etat n'a pas encore eu, jusqu'à présent, l'occasion d'envisager une question que soulèvent les propositions examinées, et qui est celle de savoir si la Constitution permet à la Communauté française d'obliger par décret l'enseignement officiel ou organisé par les pouvoirs publics, à être neutre.

Dans l'avis donné, le 29 mai 1989, sur une proposition de décret "portant définition de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre", le Conseil d'Etat a affirmé que : "c'est volontairement que le Constituant s'est refusé à imposer aux provinces et aux communes des obligations relatives au caractère de l'enseignement qu'elles organisent. La Communauté française, ajoutait cet avis, peut dès lors imposer ses propres exigences en la matière".

Encore faut-il préciser les limites entre lesquelles la Constitution contient le pouvoir de la communauté de régler par décret l'enseignement des provinces et des communes. Certes la Constitution n'oblige pas ces dernières à organiser un enseignement neutre, mais l'abstention dans laquelle s'est ainsi tenu le Constituant ne suffit évidemment pas pour fonder le pouvoir qu'aurait la communauté d'imposer à l'enseignement officiel n'importe quelles exigences.

Au demeurant, il n'est pas douteux que les provinces et communes peuvent choisir d'organiser un enseignement neutre, et ainsi de s'obliger elles-mêmes à respecter tous les devoirs d'un tel enseignement. Beaucoup d'entre elles l'ont effectivement fait. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat

a pu observer dans son avis L. 22.463/2 (1) du 20 décembre 1993 sur un avant-projet de décret "fixant le statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation et du personnel paramédical de l'enseignement officiel subventionné" que "l'obligation de neutralité" était l'un des "traits spécifiques" de cet enseignement. De façon parallèle, dans le même avis, le Conseil d'Etat observait que l'une des spécificités de l'enseignement libre subventionné est d'être inspiré d'une pensée philosophique ou religieuse. Par cette observation relative à "l'obligation de neutralité" et au caractère le plus souvent confessionnel des établissements libres, le Conseil d'Etat constatait seulement un fait et non une obligation juridique mise à charge de tous les pouvoirs publics ou des pouvoirs organisateurs des écoles libres. Cela ne signifie pas que la communauté peut imposer la neutralité aux provinces et aux communes.

Si, aux termes de l'article 24, § 1er, alinéa 3, de la Constitution, la Constitution oblige la communauté à organiser un enseignement neutre, la communauté ne peut pas, pour autant, imposer aux autres pouvoirs l'obligation qui lui est faite. Elle ne peut pas, ainsi qu'on va le voir dans le premier point, reporter sur ceux-ci les exigences que la Constitution a eues vis-à-vis d'elle.

Mais la communauté peut avoir d'autres exigences, imposer aux provinces et aux communes des devoirs qui constituent, non la neutralité, proprement dite, au sens

---

(1) Doc. C.C.F. 93/94 n° 156/1 du 22 mars 1994.

particulier de cette notion dans la Constitution, la loi et le décret, mais une neutralité moins contraignante, qui est la conséquence de l'obligation constitutionnelle faite aux provinces et aux communes d'offrir "le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle". C'est à cette obligation dérivée de l'alinéa 4 de l'article 24, § 1er, que sera consacré le second point du présent avis.

I.

2. L'article 24, § 1er, de la Constitution s'exprime comme suit :

> "L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.
>
> La communauté assure le libre choix des parents.
>
> La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.
>
> Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle".

Outre la précision que la Constitution elle-même procure sur la neutralité, il faut encore avoir égard pour connaître le contenu de cette notion, à la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de

l’enseignement (dite du Pacte scolaire) et au décret de la Communauté française du 31 mars 1994, définissant la neutralité de l’enseignement de la Communauté.

Ce décret indique en quoi consiste un enseignement neutre, par quelles valeurs il doit se laisser inspirer et quelles valeurs il doit s’efforcer de communiquer aux élèves. Quant à la loi du 29 mai 1959, modifiée par la loi du 14 juillet 1975, elles dispose que "les écoles réputées neutres sont celles qui respectent toutes les conceptions philosophiques ou religieuses des parents qui leur confient leurs enfants, et dont au moins trois quarts du personnel enseignant sont porteurs d’un diplôme de l’enseignement officiel et neutre".

Il résulte de la combinaison des textes de la Constitution, de cette loi et de ce décret qu’obliger un pouvoir qui organise des écoles à le faire de manière à ce que celles-ci soient neutres, ce n’est pas seulement le contraindre à y faire donner un enseignement d’un certain contenu et selon une certaine méthode, c’est aussi l’obliger à recruter les professeurs d’une certaine façon.

3. La portée des quatre alinéas qui composent le paragraphe 1er de l’article 24 doit être mesurée en se plaçant tour à tour, du point de vue de leur structure, et du point de vue des circonstances concrètes de leur rédaction.

Le texte commence par affirmer un principe de liberté (alinéa 1er) auquel il apporte ensuite des restrictions (alinéas 3 et 4). Celles-ci se présentent comme autant d'exceptions qui ne peuvent, au risque de mettre en péril le principe de liberté, être interprétées extensivement. Ces exceptions doivent rester cantonnées dans les limites étroites que le texte de la Constitution a tracées.

Mais il faut aussi tenir compte des données historiques dans lesquelles l'article 24 a été adopté, en 1988, par le pouvoir constituant. Son principal souci était à l'époque de ne pas troubler un équilibre acquis, depuis 1958, en matière d'enseignement, par ce qui est appelé le Pacte scolaire, accord conclu entre trois partis et mis en oeuvre depuis cette date par une série de lois qui en explicite la substance. Il ne fallait pas que cet accord fût rompu par le fait que la compétence de régler "l'enseignement" serait enlevée à l'Etat fédéral pour être remise à la Communauté. Il fallait au contraire que chaque communauté, une fois dotée de cette compétence, doive à son tour organiser l'enseignement comme le Parlement national l'avait fait, c'est-à-dire dans le respect du Pacte scolaire en vigueur depuis plus de trente ans. Le pouvoir constituant jugea donc, en 1988, que la meilleure façon de limiter le pouvoir de la Communauté était de considérer que la Constitution incluait le Pacte de 1958. Ainsi s'opéra-t-il, en 1988, une sorte de "constitutionnalisation" du Pacte scolaire dont les quelques lignes de l'article 24, sont censées exprimer toute la substance.

4. Ainsi donc, puisque l'article 24 garantit la liberté et n'autorise que les restrictions qu'il prévoit, il faut considérer que les propositions examinées enfreignent l'article 24 car l'extension de la neutralité à une école officielle subventionnée revient à contraindre le pouvoir qui organise cette école à lui imposer des charges plus lourdes que celles dont la Constitution la grève déjà.

Puisqu'il faut encore estimer que l'article 24 impose le respect des principes mis en place par le Pacte scolaire pour faire coexister pacifiquement les différents milieux qui se partagent le champ de l'enseignement, la Communauté française ne peut imposer ses propres exigences qu'en respectant, donc en confirmant, les devoirs imposés aux différents pouvoirs publics par l'article 24. Un décret ne peut pas plus réduire ces devoirs qu'il ne peut, comme on vient de l'écrire, les alourdir. Un décret ne peut pas davantage troubler les distinctions que l'article 24 a voulu maintenir entre les différents pouvoirs publics. Une obligation de neutralité qui serait identique, c'est-à-dire emporterait les mêmes conséquences pour l'enseignement de la Communauté française elle-même et pour celui des provinces et des communes, serait contraire à l'article 24. Celui-ci, en effet n'impose la neutralité qu'au seul enseignement organisé par la communauté et, en la lui imposant, cherche à maintenir, à cet égard, une différence entre la communauté et les pouvoirs publics.

L'article 24 tant en ce qu'il sauvegarde la liberté de l'enseignement qu'en ce qu'il garantit les équilibres du Pacte scolaire, n'autorise donc pas la Communauté française

à procéder à une extension pure et simple de la neutralité telle qu'elle est juridiquement conçue, à l'enseignement organisé par les pouvoirs publics (proposition Hazette) ou aux écoles de l'enseignement officiel (proposition Dupont-Léonard).

5. Mais il ne résulte pas de ce qui précède que la Communauté française ne puisse ou ne doive même veiller à rendre effective l'obligation faite aux autres pouvoirs publics qu'elle-même par l'alinéa 4 du paragraphe 1er de l'article 24.

II.

6. Cet alinéa 4 oblige, en effet, tous les pouvoirs publics qui organisent un enseignement à y prévoir un cours de religion ou de morale et précise qu'ils doivent offrir aux élèves le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

Il va sans dire que cette obligation d'offrir un choix ne peut être factice : l'exercice de leur liberté de conscience par les élèves y est, en effet, engagée. Le choix doit donc être réellement offert : aucune pression, directe ou indirecte, ne doit pouvoir être exercée sur les élèves, ou sur leurs parents, pour leur faire choisir l'enseignement d'une religion ou de la morale non confessionnelle de préférence à toute autre religion.

Il appartient à la Communauté à laquelle l'article 127 de la Constitution confie le soin d'organiser l'enseignement, de veiller à l'exécution soigneuse par les pouvoirs publics de leur obligation constitutionnelle. Il lui appartient donc, si elle l'estime nécessaire, de les contraindre à établir une sorte de glacis protecteur de la liberté de conscience des élèves : chacun doit pouvoir faire un usage égal de cette liberté quel que soit le caractère de l'école, dès lors que celle-ci est organisée par les pouvoirs publics.

Une école n'offrirait pas un choix réel si l'ordonnancement général de l'établissement et, bien sûr, l'enseignement de toutes les matières n'y étaient pas agencés pour préserver un esprit propre à faire voir les différentes religions et la morale non confessionnelle sur un pied d'égalité. Le choix que la Constitution impose resterait-il réel dans une école où le cours d'histoire, celui de français, ou quelqu'autre cours encore engageraient systématiquement les élèves à penser qu'une religion est préférable à toute autre, ou que toutes les religions ne sont jamais autre chose qu'un "opium du peuple". Il y a un minimum de correspondance et d'harmonie nécessaires entre l'enseignement dans son ensemble et l'insertion dans celui-ci de cours plus sensibles dont la Constitution a clairement voulu non seulement qu'ils soient organisés, mais encore qu'ils soient également offerts aux élèves.

7. Il est permis de penser que cette harmonie délicate, et d'autant plus délicate qu'elle doit pouvoir se

réaliser dans un établissement qui affirmerait un caractère déterminé, - confessionnel ou non -, ne peut être garantie qu'en confiant l'enseignement à des professeurs spécialement exercés à adopter une attitude réservée, objective, constamment alertée contre le risque d'induire chez leurs élèves toutes sortes de préjugés qui pourraient peser lourd quand ils doivent faire les choix que la Constitution impose de leur laisser.

Il est donc concevable que cette attitude de réserve fasse l'objet d'un entraînement, d'une formation spécifiques imposées par les pouvoirs publics aux professeurs de leurs écoles. Mais il n'est pas possible que cette formation soit tout simplement identique à celle exigée pour pouvoir enseigner dans une école neutre, au sens particulier que la Constitution et les lois et décrets ont donné à ce mot dans le droit belge et dans celui de la Communauté française.

La question de savoir si le soin de donner cette formation peut ou doit être réservée à certains établissements d'enseignement supérieur ne peut être appréciée qu'en connaissant exactement le contenu de celle-ci. En tout cas, le choix de confier cette mission à certains établissements plutôt qu'à d'autres devra reposer sur des critères objectifs pour éviter toute discrimination prohibée par les articles 10 et 11 de la Constitution.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. BOUCQUEY,	conseiller d'Etat, président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. DE GAVRE,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. Y. BOUCQUEY.