

l'aggravation de l'état de santé de l'enfant, telle qu'objectivée par le dossier médical et du reste admise par l'acte attaqué, résulte précisément de l'impossibilité pour Krystal d'être confrontée à un changement d'établissement scolaire et à une rupture par rapport à l'établissement qu'elle fréquente depuis son plus jeune âge. La motivation de l'acte attaqué est, à cet égard, entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Il résulte des éléments qui précèdent que le moyen unique est sérieux.

(Suspension)

*
* *

**LA « FORCE MAJEURE »
ET LES « CIRCONSTANCES
EXCEPTIONNELLES » LORS
DE L'INSCRIPTION EN PREMIÈRE
SECONDAIRE : QUAND LE DÉCRET DE
LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE
N'EST PAS CLAIR, IL FAUT
EN ÉLUDER LA LETTRE
POUR EN PÉNÉTRER L'ESPRIT**

par

François BELLEFLAMME
Avocat au barreau de Bruxelles
Suppléant chargé d'enseignement et chercheur
associé au C.I.R.C.
Université Saint-Louis Bruxelles

1. L'arrêt commenté fut prononcé dans le contexte de la procédure d'inscription en première secondaire dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française. L'élève Krystal Vannolsum, représentée par ses parents, avait sollicité son inscription en première secondaire pour l'année scolaire 2018-2019 dans le seul Lycée Maria Assumpta. Cependant, elle n'avait pas été classée en ordre utile. Aucun autre établissement n'était semble-t-il envisageable, à la fois pour des raisons pratiques et au vu de l'évolution de la santé de l'enfant. Elle se trouvait toujours, à la fin du mois de septembre, sur la liste d'attente. Une contradiction semble avoir existé entre les parties quant à la question de sa place exacte sur cette liste. Quoi qu'il en soit, il était avéré que la

santé psychologique de l'enfant se dégradait dans les circonstances auxquelles elle était exposée.

2. On sait – c'est un serpent de mer du débat public en matière d'enseignement, en Communauté française – qu'après deux premières tentatives malheureuses, la procédure d'inscription en première secondaire est aujourd'hui strictement encadrée par le décret « Missions »¹. Les parents peuvent indiquer jusqu'à dix choix d'écoles en déposant un formulaire unique d'inscription (FUI)². La procédure est organisée en deux phases. Les demandes d'inscription enregistrées pendant la première phase sont classées suivant une série de critères. 20,4 % des places sont réservées aux élèves provenant d'une école ou d'une implantation d'enseignement primaire moins favorisée (« élèves ISEF »), pourvu naturellement qu'il existe une demande correspondante³. Une série de priorités sont prévues⁴. Pour le surplus, les

¹ Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, dit décret « Missions ». La procédure d'inscription actuellement en vigueur a été instaurée par le décret du 18 mars 2010 modifiant le décret « Missions » du 24 juillet 1997, en ce qui concerne les inscriptions en première année du secondaire. Voy., sur ce problème, X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Inscrire son enfant dans une école francophone, comment sortir du livre de la jungle ? », *T.O.R.B.*, 2008, 09/6, pp. 464 et s. ; A. VAN DE WEYER, « Décret "Inscriptions" : recours rejetés mais instructifs », *Scolanews*, octobre 2010, p. 1 ; M. EL BERHOUMI, *Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 300 et s. ; B. BEAUDUIN, « Quelques principes en matière d'inscription : de l'obligatoire au non-obligatoire », *Scolanews*, mars 2013, p. 4 ; N. RYELANDT, « Les décrets "Inscription" et "Mixité sociale" de la Communauté française », *C. H. du Crisp*, 2014, n° 2210, pp. 16-19 ; M. EL BERHOUMI et L. VANCRAVEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, Bruxelles, Bruylant, RPDB, 2015, pp. 213 et s. ; F. BELLEFLAMME et L. VANCRAVEBECK, « Le libre choix de l'école » in X. DELGRANGE, L. DETROUX et M. EL BERHOUMI (dir.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Bruxelles, Larcier, 2017.

² Les parents déposent dans l'établissement de leur demande en premier ordre le « formulaire unique d'inscription de leur enfant », lequel peut mentionner en sus jusqu'à 9 choix subsidiaires.

³ Art. 79/15 du décret « Missions ». Ce quota d'élèves ISEF s'explique par le fait que le nombre de places disponibles est fixé à 102 % des places déclarées par les établissements.

⁴ Les enfants dont un frère ou une sœur ou tout autre mineur ou majeur résidant sous le même toit fréquente déjà l'établissement d'enseignement secondaire ; les enfants qui sont issus d'un home ou d'une famille d'accueil où ils ont été placés, d'un internat pour enfant dont les parents n'ont pas de résidence fixe ou d'un centre d'accueil organisé ou reconnu par l'ONE ; les enfants qui ont des besoins spécifiques au sens de l'article 2, § 1^{er}, du décret du 3 mars 2004 organisant l'enseignement spécialisé ; les enfants qui, même sans rentrer dans l'hypothèse précédente, éprouvent des besoins spécifiques fondés sur un handicap avéré ; les enfants qui fréquentent un internat relevant du même pouvoir organisateur ; les enfants dont au moins l'un des parents ou la personne investie de l'autorité parentale exerce sa fonction au sein de l'établissement secondaire (Art. 79/10).

Des priorités déduites du lien entre l'école primaire et l'école secondaire ont également été prévues, mais uniquement pour les enfants inscrits depuis le 30 septembre 2007 au moins dans l'école primaire, et ce au terme d'une vive négociation entre les partis de la majorité de l'époque (voy. à ce sujet N. RYELANDT, « Les décrets "Inscription" et "Mixité sociale" de la Communauté française », *op. cit.*, spéc. pp. 72 et s. ; sur les effets de la fin de l'adossement, voy. A. VAN DE WEYER, « Décret "Inscriptions" : nouvelles difficultés », *Scolanews*, septembre 2014, p. 1). À propos de ces priorités, voy. C.C., 31 juillet 2008, n° 119/2008, B.15.1 et s. ; C.C., 16 juillet 2009, n° 121/2009, B.5 et s. ; C.C., 13 janvier 2011, n° 4/2011, B.7.1 à B.7.3 et B.16.1 à B.16.5.

demandes d'inscription sont classées en fonction d'un « indice composite ». Cet indice composite est lui-même le produit d'une série de notes attribuées aux enfants au regard, d'abord, de la préférence exprimée pour l'école⁵ et, ensuite, de six critères, en substance⁶ : la proximité entre l'école primaire et le domicile (tenant compte des autres écoles du même réseau) ; la proximité entre l'école secondaire et le domicile (tenant compte des autres écoles du même réseau) ; le fait que l'école primaire et l'école secondaire soient ou non distantes de moins de 4 km⁷ ; le fait que l'école primaire ait ou non prévu des actions prioritaires de partenariat pédagogique avec l'école secondaire ; le fait que l'école primaire soit ou non dans la situation de n'avoir ni convention d'adossement, ni convention de partenariat, ou encore le fait que la commune dans laquelle l'école primaire se trouve n'offre pas de choix entre des écoles secondaires de caractères différents ; enfin, la possibilité ou non de poursuivre un enseignement en immersion⁸. L'ensemble de la procédure se déroule sous le contrôle de la Commission interréseaux des inscriptions (CIRI). Les établissements qui ont reçu, à la fin de la période d'inscription, un nombre de demandes en premier ordre inférieur au nombre de places disponibles⁹, peuvent d'emblée inscrire tous les candidats. Les autres établissements ne peuvent attribuer que 80 % des places déclarées.

⁵ De 1,5 à 1,1 pour les cinq premières préférences et 1 pour les cinq suivantes.

⁶ Dans son avis n° 47.677/AG, donné le 2 février 2010, sur un avant-projet devenu le décret du 18 mars 2010, préc., la section de législation s'était interrogée sur les objectifs poursuivis et les valeurs retenues pour chacun des critères, et elle avait souligné qu'elle ne disposait pas des éléments de fait ni de la maîtrise des incidences concrètes qui lui eussent permis d'apprécier le système de sélection (*Doc. P.C.F.*, 2009-2010, n° 82/1, p. 54). N. RYELANDT note que « le débat [parlementaire] n'aura pas permis de parfaitement clarifier le choix des valeurs retenues pour la pondération des critères constitutifs de l'indice composite » (N. RYELANDT, « Les décrets "Inscription" et "Mixité sociale" de la Communauté française », *op. cit.*, p. 86). On conserve le sentiment que ces valeurs ont été fixées pour une part de manière arbitraire.

⁷ La note minimale de 1 est attribuée si la distance est supérieure à 4 km ou si la demande a obtenu la note maximale au regard des deux premiers critères. Dans les autres hypothèses, la note est d'autant plus augmentée que la note obtenue au regard des deux premiers critères est basse. Ce calcul, qui peut paraître tordu, vise en réalité à répondre à une critique formulée par la Cour constitutionnelle (C.C., 13 janvier 2011, arrêt n° 4/2011, B.14.1 à B.14.4 ; N. RYELANDT, « Les décrets "Inscription" et "Mixité sociale" de la Communauté française », *op. cit.*, pp. 90 et 91). Il entraîne d'autres effets pervers (A. VAN DE WEYER, « Décret "Inscriptions" : nouvelles difficultés », *op. cit.*).

⁸ Art. 79/17, § 1^{er}. S'il n'est pas possible de déterminer la valeur de l'indice composite d'un demandeur, celui-ci se voit attribuer la valeur moyenne des indices composites de tous les demandeurs pour l'établissement en cause (art. 79/17, § 2). Cette règle a été admise par la Cour constitutionnelle (C.C., 19 avril 2012, n° 53/2012). Des règles sont également prévues pour départager les *ex aequo* (art. 79/18).

⁹ Plus exactement, inférieur à 102 % du nombre de places disponibles (art. 79/12 et s. du décret « Missions »).

La CIRI est informée du nombre de places restées disponibles dans les établissements complets et incomplets, ainsi que du nombre d'inscriptions nécessaires pour atteindre la proportion minimale de 20,4 % d'enfants ISEF. Tenant toujours compte du même classement, la CIRI attribue les places dont elle dispose, d'abord, aux élèves nécessaires pour atteindre la proportion de 20,4 % d'enfants ISEF, ensuite, aux élèves qui peuvent se prévaloir d'une priorité et, enfin, aux autres élèves, en essayant, suivant la formule énigmatique du décret, de « rapprocher chaque élève de sa meilleure place possible ». Dans une seconde phase, des demandes d'inscription qui n'avaient pas été introduites dans le cadre de la première phase sont traitées dans l'ordre chronologique et en fonction des places restantes.

3. L'organe qui joue un rôle central dans cette procédure est donc la CIRI. Elle est composée des personnes suivantes : le ministre ou son délégué, le directeur général-adjoint du Service général de l'enseignement, un représentant par organe de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs d'enseignement subventionné reconnus, deux représentants par commission zonale des inscriptions et par commission décentralisée des inscriptions compétentes pour la zone de cause¹⁰, deux représentants par fédération d'associations de parents reconnue, deux membres de la Direction générale de l'enseignement obligatoire et deux membres de l'O.I.P. compétent en matière de nouvelles technologies¹¹. Le médiateur de la Communauté française n'a pas été admis à assister aux travaux de la CIRI¹². Cette commission siège à l'administration et l'administration en assure la logistique et le secrétariat. On comprend que c'est l'administration qui prépare ses travaux. La CIRI statue par consensus ou, à défaut, à la majorité.

Ses missions générales sont en principe de garantir la transparence et l'exacte application du système d'attribution des places disponibles, de saisir le Gouvernement de tout problème qui néces-

¹⁰ Les commissions décentralisées des inscriptions étaient prévues déjà auparavant par le décret « Missions » du 24 juillet 1997, pour centraliser les décisions de refus d'inscription adoptées par des établissements d'enseignement subventionnés.

¹¹ Voy. le décret du 27 mars 2002 portant création de l'Entreprise publique des Technologies nouvelles de l'Information et de la Communication de la Communauté française.

¹² N. RYELANDT, « Les décrets "Inscription" et "Mixité sociale" de la Communauté française », *op. cit.*, p. 89.

siterait une prise de décision de sa part, de suggérer à la Commission de pilotage les éventuelles améliorations à apporter au système d'attribution des places disponibles pour les années scolaires suivantes, *de résoudre les cas exceptionnels ou de force majeure* et de rendre un rapport annuel au Gouvernement et à la Commission de pilotage¹³. La commission n'a pas de site internet. Elle publie de temps à autres des avis de calendrier par note circulaire. Elle dépose effectivement chaque année un rapport qui n'est pas disponible sur internet, mais qui peut être consulté au greffe du parlement.

4. Les décisions d'attribution des places qui sont adoptées par la CIRI, voire par un établissement d'enseignement officiel pour ce qui concerne les places attribuées par les établissements eux-mêmes¹⁴, sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. En outre, la décision de classement qui n'attribue pas une place en ordre utile à tel enfant dans tel établissement résulte de l'octroi des places disponibles dans cet établissement à d'autres élèves mieux classés, ce qui aboutit à ce qu'aucune place n'est plus disponible pour l'enfant en question. Le Conseil d'État en déduit logiquement qu'il appartient aux requérants qui contestent leur classement sur une liste d'attente, de contester également les décisions de classement des autres élèves en ordre utile, avant qu'elles ne deviennent définitives¹⁵.

Considérant la proximité de la rentrée scolaire, seul un recours en référé est susceptible d'apporter satisfaction. En principe, le Conseil d'État juge que le fait de rester dans l'incertitude de l'établissement où on poursuivra ses études, à quelques semaines de la rentrée scolaire, justifie bien le recours à la procédure de référé¹⁶. Cependant, le

Conseil d'État juge aussi que le recours en suspension n'est recevable que dans l'hypothèse où aucune des préférences exprimées par le demandeur, par son FUI, n'a pu être satisfaite. À son estime, l'enfant a bien la possibilité de poursuivre son cursus dans un établissement correspondant aux choix pédagogiques de ses parents s'il lui est proposé une place dans un établissement pour lequel il a introduit une demande d'inscription, même si ce n'est pas l'établissement de son premier choix. Beaucoup de recours en référé n'ont pas dépassé cet obstacle¹⁷.

Enfin, les requérants se heurteront à une difficulté de fond. S'agissant d'attribuer des places dans une situation de concurrence, la motivation des décisions d'attribution et de refus d'attribution de ces places repose sur une comparaison des demandes. Conformément aux prescriptions du décret, cette comparaison se fait sur la base des indices composites des différents demandeurs et, éventuellement, sur la base de l'existence de priorités. Le contrôle du classement d'un enfant exigerait par conséquent le contrôle des classements de tous les autres enfants également. Toutefois, en cas de recours, l'autorité ne produit qu'une liste anonymisée des candidats à l'inscription dans l'établissement considéré, avec les valeurs qu'ils obtiennent au regard de chacun des critères et leur indice composite. Autrement dit, les requérants ne sont pas en mesure de s'assurer de la fiabilité du travail qui a été accompli (ils ne le seraient d'ailleurs pas complètement si les listes n'étaient pas anonymisées, puisque les indices composites dépendent d'une série de renseignements privés que les requérants ne seraient pas en mesure de vérifier). Le Conseil d'État a admis que la motivation formelle dont faisaient l'objet les décisions de refus d'inscription était suffisante¹⁸. On peut se

¹³ Art. 79/26 du décret « Missions ».

¹⁴ Dans le cas d'un établissement d'enseignement libre, l'examen de la validité d'une décision d'inscription relèvera des attributions du pouvoir judiciaire (C.E., 8 juillet 2009, n° 195.146, *Casterman et csrts* : « que l'inscription d'un élève dans un établissement d'enseignement libre n'entre pas dans cette catégorie, n'étant pas un acte unilatéral, mais un contrat, de manière telle que les contestations qui y ont trait relèvent en principe de la compétence exclusive des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ; que la circonstance que le droit de l'établissement libre subventionné d'inscrire ou de ne pas inscrire un élève ne puisse s'exercer que dans le respect des conditions légalement fixées n'a pas pour effet de soustraire les contestations portant sur l'exercice de ce droit à la compétence des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire »).

¹⁵ C.E., 2 mai 2017, n° 238.067, *Leroi et Mulkay* ; M. KAROLINSKI, « De l'effet utile des recours en annulation au Conseil d'État à l'encontre de décisions de la CIRI », *Scolanews*, n° 8, octobre 2017, p. 6.

¹⁶ C.E., 9 juillet 2010, n° 206.541, *Breysens* ; C.E., 18 juillet 2013, n° 224.378, *Serubibi Kankusi*. La circonstance que les enfants qui sollicitent une inscription en première secondaire sont en principe soumis à l'obligation scolaire, à la différence, par exemple, des enfants pour lesquels il est sollicité

une inscription en maternelle, est prise en considération par le Conseil d'État (C.E., 9 juillet 2010, n° 206.541, *Breysens*).

¹⁷ C.E., 23 juillet 2009, n° 195.400, *Badr el Din et csrts* ; C.E., 8 juillet 2010, n° 206.534, *Etienne et Pairon* ; C.E., 8 juillet 2010, n° 206.535, *Commune de Villers-la-Ville et csrts* ; C.E., 16 juillet 2013, n° 224.374, *Collard* ; C.E., 3 juin 2014, n° 227.618, *Denis*.

¹⁸ C.E., 9 juillet 2010, n° 206.541, *Breysens* : « qu'en l'espèce, la partie adverse rappelle d'abord les données de fait prises en compte pour procéder au classement de Morgane Breysens parmi les autres candidats, et non contestées par la requérante, soit le domicile de référence, son souhait d'être inscrite en immersion, l'implantation de l'école primaire d'origine, l'absence de priorité dans son chef et l'indice socio-économique de son quartier, qu'elle indique ensuite dans l'acte, sous forme de tableau et avec un renvoi systématique aux dispositions décrétales appliquées, le facteur de préférence retenu pour les deux établissements d'enseignement secondaire choisis et les valeurs attribuées pour chacun des critères de proximité rappelés ci-dessus et pour celui "lié à

demander si, à tout le moins dans le cadre d'un recours, pour assurer une véritable contradiction, l'ensemble du dossier, comprenant les pièces justificatives relatives à chacune des décisions de classement pour l'établissement, ne devrait pas être déposé pour permettre un véritable contrôle de toutes les décisions attaquées. Sans même évoquer des manipulations, il est évident que des erreurs ne sont pas à exclure. En matière de désignations d'enseignants, les décrets de la Communauté française enserment également de manière stricte les pouvoirs de l'autorité, mais la jurisprudence du Conseil d'État montre à suffisance que des erreurs ont lieu régulièrement, tant au désavantage de ceux qui introduisent des recours qu'à l'avantage de leurs collègues et concurrents. De même, on comprend à la lecture des rapports de la CIRI ou du médiateur de la Communauté française qu'il arrive que des erreurs soient découvertes dans la procédure d'inscription en première secondaire, au détriment de parents qui se sont plaints ; il n'est dès lors pas impossible que des erreurs soient également commises à l'avantage d'autres parents. Cependant, on sait que le principe du contradictoire n'exige pas de manière absolue que toutes les pièces soient soumises à la contradiction, notamment lorsque les exigences de ce principe entrent en conflit avec d'autres valeurs, telles que le droit à la vie privée¹⁹. Du point de vue des règles de

publicité de l'administration également²⁰, il est prévu que l'autorité administrative rejette, sans même une marge d'appréciation, une demande de publicité si celle-ci porte atteinte au respect de la vie privée. Il s'agit d'une exception obligatoire et absolue à la publicité des documents administratifs²¹. Et les informations qui permettraient de vérifier le classement relèvent bien sans aucun doute, en l'espèce, de la vie privée. À cela s'ajoute que la communication de toutes les informations nécessaires au contrôle paraît difficilement réalisable en pratique. Il existe donc une tension très grande entre le principe du contradictoire et le droit à la vie privée et, en l'état, ce conflit est résolu en sacrifiant le premier au second. En l'absence de communication de toutes les informations personnelles sur la base desquelles le classement a été établi, ce n'est que dans des hypothèses tout à fait particulières, lorsque le résultat des opérations de la CIRI est manifestement aberrant, que des erreurs peuvent être constatées²².

5. Une autre possibilité de réclamation existe. Cette voie de réclamation se greffe sur un pouvoir réservé à la CIRI pour les cas exceptionnels. Par le décret du 18 mars 2010, avait d'emblée été inséré dans le décret « Missions » un article 79/23 rédigé de la manière suivante : « Le nombre d'élèves visés à l'article 79/5, 1^o, ne peut être dépassé que d'une unité par classe déclarée en application de l'article 79/5, 2^o, et uniquement pour : 1^o répondre à une injonction de la CIRI,

la poursuite dans la même langue de l'apprentissage en immersion" (indice neutre, en l'espèce); qu'elle fixe sur ces bases les deux indices composites de l'élève qui correspondent aux produits des valeurs précitées retenues et indique enfin, toujours en précisant les dispositions du décret dont il est fait application, la méthode de classement utilisée (ordre décroissant, départage en cas d'*ex-aequo*, attribution prioritaire de places aux élèves "ISEF manquants" et prioritaires, optimisation des préférences) qui a abouti au classement de Morgane Breysens respectivement en 93^e et 31^e places dans les listes d'attente des deux établissements d'enseignement secondaire concernés, ce que confirment spécialement les pièces 6 et 7 du dossier administratif; que l'acte attaqué est en conséquence valablement motivé; que la dernière critique du moyen revient à exiger de la partie adverse qu'elle détaille en outre, dans l'acte, les données des 92 ou 30 élèves précédant Morgane Breysens dans le classement, et donc, qu'elle fournisse les motifs des motifs de l'acte attaqué, ce que ne requiert pas la loi du 29 juillet 1991 précitée; que le premier moyen n'est pas sérieux ».

¹⁹ Saisie d'une question préjudicielle en matière de marchés publics, la Cour de Justice a, par un arrêt du 14 février 2008 (CJUE, arrêt C-450/06, *S.A. Varec c/ État belge*), jugé que le principe du contradictoire n'impliquait pas pour les parties un droit d'accès illimité et absolu à l'ensemble des informations relatives à une procédure de passation déposée devant l'instance responsable du recours et que ce droit d'accès devait être mis en balance, par exemple, avec le droit d'autres opérateurs économiques à la protection de leurs informations confidentielles et de leurs secrets d'affaires. La Cour a ajouté que le principe de la protection des informations confidentielles ainsi que du secret des affaires devait être mis en œuvre de manière à les concilier avec les exigences d'une procédure juridique efficace et avec le respect des droits de la défense des parties au litige et dans le cadre d'un recours juridictionnel ou d'un recours auprès d'une juridiction, de manière à assurer que la procédure respecte, dans son ensemble, le droit à un procès équitable. La possibilité de tenir une pièce pour confidentielle est parfois consacrée par la loi. Elle a été mise en œuvre par le Conseil d'État en dehors d'une telle consécration législative. Elle est

permise par l'article 87 du règlement de procédure. Il appartient dès lors au Conseil d'État, au cas par cas, de faire la balance des valeurs en conflit (voy. C.E., 10 septembre 2019, n° 245.388, *Coulon* ; 18 juin 2019, n° 244.824, *sprl J.-M. Hoff Services 2* ; 14 juin 2019, n° 244.800, *asbl Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie et asbl Ligue des droits humains*).

²⁰ Art. 8, § 3, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

²¹ P.-O. DE BROUX, D. DE JONGHE, R. SIMAR et M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration. 20 ans après, bilan et perspective*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 137 et s. On observe que dans le cas d'un concours de recrutement ou de promotion au sein de la Fonction publique, le contrôle ne s'étend pas toujours, en pratique, aux copies et à la notation des autres candidats, mais qu'en principe, les cotations par l'autorité des réponses à des questions de connaissance posées aux autres candidats ne sont pas considérées comme faisant partie de la vie privée (CADA fédérale, 8 février 2010, avis n°s 2010-9, 10 et 11, cité par P.-O. DE BROUX, D. DE JONGHE, R. SIMAR et M. VANDERSTRAETEN, *La publicité de l'administration. 20 ans après, bilan et perspective*, op. cit., p. 141 et note 51).

²² Par exemple, dans un établissement réputé complet, la direction attribue toutes les places réservées aux élèves ISEF. Elle attribue ensuite les places restantes sur les 80 % qu'il lui revient d'attribuer. Cependant, quelques enfants prioritaires ne peuvent pas être inscrits. Ces quelques enfants devraient être les premiers inscrits par la CIRI, puisqu'il n'y a plus de places réservées aux élèves ISEF et puisque les demandeurs qui n'ont pas fait figurer cet établissement en premier choix ne peuvent pas y revendiquer de priorité. Pourtant, les quelques enfants en question se voient notifier une décision de refus d'inscription, assortie de l'indication qu'ils se trouvent désormais plus loin sur la liste d'attente.

en vue de résoudre des cas exceptionnels ou de force majeure imprévisibles au moment de la phase d'enregistrement des demandes d'inscription ; 2° inscrire en 1^{re} année commune un élève qui s'inscrit dans l'internat de l'école secondaire concernée ou dans un internat associé à l'école par une convention ; 3° permettre l'inscription d'un membre supplémentaire de la fratrie lorsqu'un autre membre s'est vu attribuer la dernière place disponible ; 4° permettre l'inscription d'élèves classés *ex-aequo* dans l'ordre de classement des élèves, lorsqu'un des élèves classés *ex-aequo* s'est vu attribuer la dernière place disponible. Lorsqu'il fait application de l'alinéa 2°, 3° et 4°, le chef d'établissement ou le pouvoir organisateur en informe immédiatement la CIRI »²³. Cette disposition fut complétée quelques mois plus tard par deux alinéas qui permettent aux parents de prendre l'initiative de demander à la CIRI d'exercer ses pouvoirs d'injonction : « Lorsque l'élève majeur ou, pour l'élève mineur, les parents ou la personne investie de l'autorité parentale estiment relever des cas exceptionnels ou de force majeure visés à l'alinéa 1^{er}, 1°, ils introduisent, dans les 10 jours ouvrables scolaires suivant la réception du courrier de la CIRI informant du classement après application du § 2 de l'article 79/21 du présent décret, une demande motivée par lettre recommandée auprès de la CIRI ». Cette disposition a été adoptée telle que le projet en avait été soumis au parlement²⁴. Elle y avait donné lieu au commentaire suivant : « Le 2° est destiné à fixer des modalités minimales d'invocation de circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure devant la CIRI. Ces demandes devront être motivées et adressées par courrier recommandé à la CIRI dans les dix jours ouvrables après communication du classement par cette dernière »²⁵.

6. La nature de cette demande d'injonction qui peut être adressée à la CIRI est ambiguë. En pratique, les parents utilisent cette procédure comme une voie de recours contre la décision de classement qu'ils reçoivent de la CIRI. Cependant, il faut reconnaître que cette procédure ne peut être qualifiée de « recours » que dans le sens commun d'un moyen ultime de se tirer d'une situation dif-

ficile. Du silence de la CIRI, il n'est pas permis de déduire une décision implicite de refus de faire usage de son pouvoir d'enjoindre à un établissement d'inscrire un enfant. Partant, en lui adressant une demande de faire usage de ce pouvoir, les parents n'introduisent pas un recours au sens technique du terme contre une décision qui n'existe pas. Dans le cadre de l'examen de cette demande, la CIRI n'exerce pas un pouvoir de réformation des inscriptions ou du classement, mais elle examine, à la lumière de circonstances exceptionnelles ou de force majeure qui lui sont soumises, s'il y a lieu de donner une injonction de dépasser les places déclarées d'une unité par classe²⁶. Toutefois, si la CIRI estime la demande fondée, en fonction des circonstances, sa décision aura pour conséquence l'attribution directe d'une place dans un établissement ou une simple réformation du classement déjà établi. Enfin, le Conseil d'État accepte de manière systématique de se prononcer sur des recours introduits contre la décision rendue en second ressort par la CIRI, et même uniquement contre cette décision²⁷.

7. Il se déduit des caractéristiques de cette procédure, évoquées plus haut, qu'elle n'est recevable que si les demandeurs prétendent se trouver dans un cas exceptionnel. Autrement dit, la recevabilité de ce recours est liée à son fondement. Par ailleurs, la notion de « circonstances exceptionnelles » est nécessairement très limitée et laisse apparemment une marge d'appréciation très large. Si la CIRI considère, dans l'examen de la demande, qu'il n'existe aucune circonstance exceptionnelle, il est *a priori* très difficile de démontrer devant le Conseil d'État qu'elle aurait commis une erreur manifeste dans cette appréciation, c'est-à-dire que la situation devrait montrer un caractère *exceptionnel évident*. Enfin, dans l'hypothèse où la CIRI considère qu'il n'existe pas de force majeure ni de circonstance exceptionnelle, et dans l'hypothèse où le Conseil d'État juge que cette appréciation n'est pas entachée d'une erreur manifeste, il s'en trouve établi *a posteriori* que les parents auraient dû adresser d'emblée un recours au Conseil d'État contre le classement, sachant qu'à défaut de l'avoir fait, ils ne peuvent plus adresser au Conseil

²³ C'est nous qui soulignons.

²⁴ *Doc. Parl. C.F.*, sess. 2010-2011, n° 161/1, p. 22.

²⁵ *Ibid.*, p. 11.

²⁶ C.E., 17 octobre 2013, n° 225.146, *El Fargani et Fergane* ; C.E., 28 juin 2016, n° 235.251, *Périlleux et Dhossche*.

²⁷ Voy. spéc. C.E., 18 juillet 2013, n° 224.378, *Serubibi Kankusi*.

d'État une requête en suspension au bénéfice de l'extrême urgence, seule propre à leur apporter satisfaction. Cette procédure peut donc se révéler autant un piège qu'un recours.

8. Sur le fond, le texte de l'article 79/23 exige seulement que la force majeure ou les circonstances exceptionnelles soient « imprévisibles » au moment de la phase d'enregistrement des demandes d'inscription. Dans un des rares cas où un recours a véritablement abouti²⁸, le Conseil d'État a jugé, certes au stade de l'extrême urgence, que la notion de cas exceptionnel ne se confond pas avec celle de force majeure, que la notion de cas exceptionnel ne se limite dès lors pas aux circonstances dans lesquels survient un événement extérieur imprévisible et que la notion de cas exceptionnel permet dès lors de « corriger [...], en tenant compte des objectifs du législateur, les effets que produit l'application de ces règles ». Le Conseil d'État a ainsi laissé entendre que constituait un cas exceptionnel le fait qu'une élève, tout en présentant un indice socio-économique faible et en ayant fréquenté une école ISEF pendant la majeure partie de sa scolarité primaire, ne pouvait pas bénéficier de la priorité ISEF (les parents de l'élève, ignorant manifestement la teneur du décret, l'avait changée d'école pour un établissement plus couru en 5^e primaire). Il est toutefois difficile de supputer à quel point l'enseignement de cet arrêt peut être généralisé²⁹. En revanche, le Conseil d'État a jugé que la CIRI pouvait, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que ne revêtaient pas de caractère exceptionnel le simple fait de devoir changer d'école en passant de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire, ou encore des circonstances (projet pédagogique de l'école, lieux de travail des parents, trajets, activités parascolaires) qui sont habituellement à la base du choix d'un établissement, qui sont prises en considération par le décret, mais qui ne se voient pas reconnaître un caractère absolu³⁰. De son côté, la CIRI considère semble-t-il que le

changement de domicile en cours de procédure ne constitue pas une circonstance exceptionnelle³¹. De manière générale, le Conseil d'État attend des requérants qu'ils soient particulièrement concrets, en démontrant, par exemple, non seulement que leur enfant présente tel type de difficulté, mais encore que ces difficultés ne pourraient être prises en charge que par l'établissement qu'ils briguent³².

9. Enfin, compte tenu des impasses du recours en annulation devant le Conseil d'État à l'encontre de la décision de classement initiale de la CIRI, cette possibilité d'agir devant la CIRI est souvent saisie par les parents. Il n'est pas sans intérêt de citer les chiffres publiés dans les rapports de la CIRI³³, en particulier pour le dernier exercice disponible, la procédure d'inscription au cours de l'année scolaire 2017-2018 en vue de la rentrée scolaire 2018. Le contexte général est celui d'une tension croissante depuis 2016 : de plus en plus de formulaires uniques d'inscription (FUI) sont déposés et le nombre de places disponibles par FUI est de plus en plus réduit (et à peine supérieur à 1, particulièrement à Bruxelles – 1,03). Il y avait 1816 candidats sur liste d'attente au 9 avril 2018, 802 au 28 juin, 319 au 27 août et encore 16 au 29 septembre. Au regard de ce contexte, on sait qu'en 2014, 279 demandes d'injonction avaient été adressées à la CIRI pour 59 réponses positives ; en 2017, 370 demandes d'injonction pour 79 réponses positives ; et en 2018, 503 demandes d'injonction pour 120 réponses positives. On constate donc que le nombre de demandes de reconsidération est en nette augmentation – et dans une proportion supérieure à l'augmentation du nombre de FUI – et qu'une part importante des demandeurs classés sur liste d'attente prend la peine de faire cette démarche. Par ailleurs, la CIRI publie les motifs des demandes qui lui sont

²⁸ C.E., 18 juillet 2013, n° 224.378, *Serubibi Kankusi*.

²⁹ M. EL BERHOUMI et L. VANCRAVEBECK, *Droit de l'enseignement en Communauté française*, op. cit., pp. 215-216.

³⁰ C.E., 20 juillet 2017, n° 238.868, *Houben* et n° 238.868, *Akilyan* ; R. DOHOGNE, « Choix d'une école : Que faut-il entendre par force majeure ? » (sic), *Scolanews*, n° 8, octobre 2017, p. 7.

³¹ C.E., 17 octobre 2013, n° 225.146, *El Fargani et Fergane* ; C.E., 28 juin 2016, n° 235.251, *Périlleux et Dhossche* ; R. DOHOGNE, « Un changement de domicile n'autorise pas la CIRI à modifier un classement d'inscription », *Scolanews*, n° 2, février 2014, p. 6 ; A. VAN DE WEYER, « Application du décret inscription en cas de déménagement », *Scolanews*, n° 10, décembre 2016, p. 6.

³² C.E., 20 juillet 2017, n° 238.868, *Akilyan*, préc.

³³ Les rapports sont déposés au Parlement de la Communauté française (*Doc. Parl. C.F.*, sess. 2017-2018, n° 542/1 et sess. 2018-2019, n° 701/1). Ils sont disponibles au greffe du Parlement. Nous avons consulté celui du 15 octobre 2017 et celui du 25 octobre 2018. Par ailleurs, lors de la session 2014-2015, le dépôt de ce rapport avait donné lieu à un intéressant débat (*Doc. Parl. C.F.*, sess. 2014-2015, n° 45/2 et 46/1, Rapport de commission présenté au nom de la Commission de l'Éducation. Rapport de la Commission de pilotage du système éducatif relatif au décret inscriptions).

adressées³⁴, mais, malheureusement, sans indiquer concrètement les motifs qui l'ont convaincue. Elle précise seulement que lorsque le FUI n'a pas été déposé durant la période des inscriptions et si elle estime que les motifs invoqués justifient cette abstention, elle décide en principe du reclassement de l'enfant, ce qui n'induit pas nécessairement l'octroi d'une place en ordre utile (autrement dit, elle détermine à quel endroit l'enfant aurait été classé, si son inscription avait été enregistrée en temps utile, et elle le place dans cette position)³⁵.

10. En outre, et c'est ce qui donna lieu à l'espèce commentée, le décret réserve une hypothèse dans laquelle les parents peuvent encore demander à la CIRI d'exercer son pouvoir d'injonction *après* l'échéance du délai de dix jours suivant la notification du classement : « Dans l'hypothèse où un cas de force majeure nouveau surviendrait après le délai prévu par l'alinéa précédent, l'élève majeur ou, pour l'élève mineur, les parents ou la personne investie de l'autorité parentale introduisent une demande motivée par lettre recommandée auprès de la CIRI »³⁶.

³⁴ Pour l'année 2018, dans l'ordre du nombre de demande où le motif est invoqué (Rapport de la CIRI du 25 octobre 2018, p. 33) : famille séparée, divorcée ou monoparentale (106) ; adhésion au projet pédagogique de l'école souhaitée (ou réputation) (80) ; problème de santé d'un (des) parent (s) et parfois grands-parents (65) ; période d'inscription « ratée » (60) ; proximité du domicile relativement au premier choix (60) ; disparition de l'adossement – souhait de rester dans la même école – continuité du cursus (52) ; caractère fragile, ... de l'enfant + nécessité pour le bien-être de l'enfant (54) ; impact négatif du choix de l'école primaire sur l'IC (49) ; situation économique ou sociale « très » précaire des parents (48) ; question d'accessibilité par les transports en commun (47) ; volonté de prise en compte des troubles de l'apprentissage et HP (47) ; non-prise en compte de la fratrie inversée (fratrie mais en primaire) (46) ; problème d'encodage au niveau de l'établissement secondaire ou d'informations communiquées (39) ; remise en compte du calcul de l'indice composite (33) ; proximité de l'école et du travail de l'un des parents (32) ; rester avec les copains (29) ; problème de santé d'un frère ou d'une sœur (28) ; problème de santé de l'enfant (27) ; volonté d'avoir une place en immersion (18) ; proximité de l'école et du lieu des activités parascolaires (18) ; évocation d'une priorité fratrie avec un élève en secondaire qui n'a pas été activée (18) ; déménagement ou nouvelle construction après la période d'inscription (16) ; volonté d'une bonne école à la hauteur des possibilités de l'élève (16) ; remise en cause et/ou mauvaise compréhension du décret (16) ; enfants victimes de harcèlement (15) ; décision de justice (13) ; question de géolocalisation (10) ; enfant orphelin de mère, de père ou des deux ou encore adopté (9) ; situation professionnelle des parents ou de l'un des parents (9) ; CEB en 5^e année (9) ; problème de langue (limite dans la compréhension du français) (8) ; changement important de situation familiale ou « géographique » (changement de pays) (8) ; passage du spécialisé à l'ordinaire (3). Il est permis de se demander ce qui est visé par le motif « décision de justice », compte tenu des rares décisions favorables prononcées par le Conseil d'État. On suppose qu'il s'agit également des décisions judiciaires prononcées dans le cadre de conflits familiaux.

³⁵ Rapport de la CIRI du 25 octobre 2018, p. 34.

³⁶ Ces dispositions furent insérées par l'article 34 du décret du 10 février 2011 portant des dispositions diverses en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, lequel apportait également aux dispositions déjà existantes une rectification sans intérêt pour notre propos (à l'alinéa 1^{er}, 3^e, les mots « la dernière » étaient remplacés par le mot « une »). Le nouvel alinéa fut à son tour modifié quelques années plus tard pour remplacer « lettre recommandée » par « envoi recommandé » (arrêté du Gouvernement de la Communauté

À nouveau, cette disposition fut adoptée telle que le projet en avait été soumis au parlement³⁷. À la suite des motifs déjà cités plus haut à propos de la demande d'injonction prévue au 2^e alinéa ajouté à l'article 79/23³⁸, l'exposé des motifs ajoutait : « La présente disposition envisage également la survenance de nouvelles circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure qui se produiraient après le délai des 10 jours ouvrables scolaires suivant la réception du courrier de la CIRI informant du classement »³⁹. Comme il est relevé dans l'arrêt commenté, la section de législation avait attiré l'attention du législateur sur la discordance entre les motifs, qui parlaient de « circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure », et le texte de l'avant-projet, qui ne reprenait expressément que la force majeure⁴⁰. L'exposé des motifs ne contient aucune explication à propos des intentions du législateur au regard de cette remarque de la section de législation, si ce n'est l'indication que « la plupart des observations émises [par la section de législation] ont été suivies »⁴¹. Au contraire, après l'avis de la section de législation, il a continué à être affirmé dans l'exposé des motifs qu'on envisageait « également la survenance de nouvelles circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure qui se produiraient après le délai des 10 jours ouvrables scolaires suivant la réception du courrier de la CIRI informant du classement »⁴². En réalité, la remarque de la section de législation paraît avoir échappé au législateur.

Il faut remarquer aussi que le même décret insérait un nouveau § 3 à l'article 79/25 du décret « Missions » disposant : « La CIRI se réunit jusqu'au dernier jour ouvrable d'août pour statuer sur les demandes lui adressées sur base de l'article 79/23, alinéas 3 et 4. Au-delà de cette date et pour statuer sur les demandes lui adressées sur

française du 25 octobre 2017 portant modifications de dispositions décrétales faisant obstacle aux communications par voie électronique (II)).

³⁷ Doc. Parl. C.F., sess. 2010-2011, n° 161/1, p. 22.

³⁸ Cf. n° 5 ci-avant, *in fine*.

³⁹ Doc. Parl. C.F., sess. 2010-2011, n° 161/1, préc., p. 11.

⁴⁰ « Dans le commentaire de l'article, il est précisé que la disposition envisage également la survenance de nouvelles circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure qui se produiraient après le délai des 10 jours ouvrables scolaires suivant la réception du courrier de la CIRI informant du classement. L'article 79/23, alinéa 4, en projet, ne prévoit cependant que l'hypothèse où un « cas de force majeure nouveau » surviendrait. Il convient dès lors de compléter cet alinéa » (Avis de la section de législation, Doc. Parl. C.F., sess. 2010-2011, n° 161/1, préc., p. 45).

⁴¹ *Ibid.*, p. 4.

⁴² Doc. Parl. C.F., Rapport, sess. 2010-2011, n° 161/2, préc., p. 5.

base de l'article 79/23, alinéa 3, la CIRI décide valablement en réunissant ses membres par voie électronique. »⁴³ À ce sujet, l'exposé des motifs précisait : « Cette disposition précise que la CIRI se réunit jusqu'au dernier jour ouvrable du mois d'août afin de statuer sur les demandes de circonstances exceptionnelles ou cas de force majeure formulées par l'élève majeur ou ses parents. Lorsque de nouvelles circonstances exceptionnelles ou cas de force majeure sont invoqués, la CIRI a la possibilité de prendre ses décisions par voie électronique »⁴⁴. Cette disposition et son commentaire accréditaient l'idée que l'intention du législateur était bien que les demandes nouvelles pussent porter tant sur des cas de force majeure que sur des circonstances exceptionnelles.

C'est donc cette démarche qu'avaient faite en l'espèce les parents de l'élève Vanvolsum. Le 12 octobre, ils avaient saisi la CIRI d'une demande que fût ouverte une place complémentaire au Lycée Maria Assumpta pour leur fille. Cette demande était fondée, à titre de circonstance exceptionnelle, sur les rapports médicaux récents attestant de l'aggravation de l'état psychologique de l'enfant. Le 17 octobre, la demande avait cependant été rejetée par la CIRI. Celle-ci avait considéré que la circonstance invoquée était imputable aux parents de l'enfant et qu'elle ne pouvait partant s'analyser comme un cas de force majeure⁴⁵.

11. Les parents de l'élève Vanvolsum saisirent le Conseil d'État en extrême urgence le 21 octobre 2018.

La Communauté française soutenait que le recours ne présentait pas d'intérêt, le seuil maxi-

mal de places supplémentaires étant déjà atteint. Le Conseil d'État jugea qu'il n'était pas exclu que le recours présente effectivement un intérêt, soit en raison d'une réactualisation du nombre de places disponibles, soit en raison d'une réfection de l'acte attaqué en tenant compte de la situation qui prévalait à la date à laquelle la CIRI avait été saisie.

Quant à l'urgence, le Conseil d'État admit que la dégradation de la santé de l'enfant était démontrée et justifiait, d'abord, que la CIRI eût été saisie à cette période de l'année et, ensuite, que le Conseil d'État lui-même fût saisi en extrême urgence.

Le moyen unique était pris de la violation de l'article 79/23 du décret « Missions » du principe général de motivation matérielle, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la violation des articles 10, 11, 23 et 24 de la Constitution, de la violation de l'article 8 de la Convention européenne et de la violation des articles 24 et 28.1 de la Convention relative aux droits de l'enfant. La requérante contestait, en substance, les motifs sur lesquels était fondée la décision de refus de la CIRI. La Communauté française observa que selon elle, eu égard aux termes de l'article 79/23, seul un cas de force majeure pouvait fonder une demande adressée à la CIRI au-delà du délai de 10 jours à compter de la réception du classement, et non une circonstance exceptionnelle. La Communauté française se défendait dès lors uniquement sur la question de principe. Par l'arrêt commenté, le Conseil d'État releva les passages des travaux préparatoires que nous venons d'évoquer, qui ne laissent aucun doute sur l'intention du législateur de permettre l'introduction d'un recours au-delà du délai de 10 jours, tant pour force majeure que pour circonstance exceptionnelle. Il releva également que par circulaire, le Gouvernement avait commenté les dispositions légales dans le même sens⁴⁶. Il en déduisit que la CIRI avait mal appliqué l'article 79/21 du décret « Missions ». L'annulation était dès lors logique. Le Conseil d'État ajouta néanmoins que les motifs de l'acte attaqué, et notamment la prétendue responsabilité

⁴³ Doc. Parl. C.F., sess. 2010-2011, n° 161/1, préc., p. 22.

⁴⁴ Ibid., p. 12. C'est nous qui soulignons.

⁴⁵ La CIRI reprochait aux parents de ne pas avoir cherché un autre établissement pendant la seconde phase des inscriptions. Certains auteurs considèrent également que les parents ne joueraient en quelque sorte pas le jeu en ne mentionnant qu'un seul établissement sur le formulaire unique d'inscription : une telle attitude serait « interpellante » ; elle « détricoterait » le système ; elle « fausserait » la « logique » de ce système (R.-M. BRAEKEN, « Inscription en 1^{re} année de l'enseignement secondaire – circonstances exceptionnelles – », *Scolanews*, n° 3, mars 2019, p. 10). Nous ne partageons pas cette opinion. Les parents qui se comportent de cette manière utilisent strictement la marge de liberté qui leur est laissée par le décret. C'est une attitude risquée, mais mentionner plusieurs établissements n'est pas non plus sans conséquences (comp. C.E., 29 septembre 2016, n° 235.913, *Agday* : les parents avaient demandé et obtenu un établissement en second ordre ; ils avaient néanmoins introduit un recours en annulation du classement de l'enfant sur liste d'attente pour l'établissement demandé en premier ordre ; le Conseil d'État a jugé, comme il l'avait déjà fait précédemment, qu'il n'y avait aucune urgence à statuer). Pour ce qui concerne notre sujet, l'influence de cette attitude n'énervait pas la notion de « circonstances exceptionnelles ». Pour l'ensemble de ces motifs, c'est une attitude qui ne saurait être retenue au débit des requérants lors de l'examen de leurs recours.

⁴⁶ Circulaire n° 6470 du 18 décembre 2017, « Décret "inscription" – Modalités d'inscription en première année commune de l'enseignement secondaire ordinaire pour l'année scolaire 2018-2019 ».

des parents dans la situation, ne démentaient pas l'existence de circonstances exceptionnelles.

12. La solution retenue par le Conseil d'État nous paraît pleinement justifiée. L'omission de la référence aux circonstances exceptionnelles, pour les seuls recours introduits au-delà du délai de 10 jours suivant la notification du classement, créait légitimement un doute et il était permis de considérer que le texte n'était pas clair. Il y avait dès lors lieu de se reporter aux travaux préparatoires. Notre titre fait écho, à cet égard aux directives d'interprétation des lois rédigées par Portalis en vue de constituer un titre préliminaire du Code civil ; elles rebondissent aujourd'hui dans la jurisprudence de la Cour de cassation : notamment, il est permis d'interpréter, par exemple en s'appuyant sur les travaux préparatoires, même un « texte clair », même en vue d'*infirm*er le sens de ce texte, lorsqu'il y a lieu de croire que ses termes, pourtant clairs et précis, ne reflètent pas son esprit⁴⁷. Or, dans le cas des dispositions décrétales qu'il s'agissait d'appliquer en l'espèce, l'intention exprimée au cours des travaux préparatoires était dénuée de toute ambiguïté quant à elle.

D'avantage, l'interprétation inverse à celle qui a été retenue par le Conseil d'État nous aurait paru contestable au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et au regard du principe d'égalité, et à un double titre. D'une part, les réclamants qui sont victimes de circonstances exceptionnelles dans les 10 jours suivant la notification du classement auraient pu s'en prévaloir, tandis que ceux qui sont victimes de circonstances exceptionnelles ultérieurement ne l'auraient pas pu, alors même que la procédure d'inscription aurait toujours été en cours. D'autre part, au-delà du délai de 10 jours suivant la notification du classement, les réclamants qui auraient été victimes d'un cas de force majeure auraient pu s'en prévaloir, tandis que ceux qui auraient été victimes de circonstances exceptionnelles ne l'auraient plus pu, alors que force majeure et circonstances exceptionnelles ont toujours été prises en considération sur le même plan par le législateur.

Sans doute, il n'appartient pas au Conseil d'État de juger de la constitutionnalité d'une norme de niveau législatif. Il eût fallu interroger la Cour constitutionnelle. Cependant, l'urgence qui conditionne la procédure de référé est incompatible avec les délais d'examen d'une question préjudicielle⁴⁸. La loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle permet d'ailleurs au Conseil d'État de ne pas poser de question préjudicielle dans le cadre de l'examen d'une demande de suspension, sauf s'il existe un doute sérieux sur la constitutionnalité d'une norme de niveau législatif⁴⁹. Il arrive dès lors qu'en référé, le Conseil d'État admette qu'un moyen qui implique l'inconstitutionnalité d'une norme de niveau législatif est sérieux et qu'il accepte de suspendre provisoirement l'exécution de l'acte entrepris sur cette base⁵⁰. Il le fera éventuellement tout en interrogeant la Cour constitutionnelle par ailleurs. Quoi qu'il en soit, en l'espèce, il n'était pas nécessaire de constater l'inconstitutionnalité du décret « Missions », interprété comme excluant les circonstances exceptionnelles des motifs qui justifient une demande d'injonction au-delà du délai de 10 jours suivant la notification du classement. Il aurait suffi de constater que deux interprétations étaient possibles et que l'une des deux ne contrevenait pas au principe d'égalité. Le principe de légalité requiert entre autres que les règles de droit soient interprétées autant que possible dans un sens conforme à la hiérarchie des normes⁵¹. Au regard de ce principe, il convenait d'interpréter l'article 79/23 de ce décret dans le sens le plus conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution, c'est-à-dire dans le sens qui a effectivement été retenu par le Conseil d'État.

13. Suite à l'arrêt de suspension, la CIRI retira implicitement la décision qui avait été suspendue par le Conseil d'État, en réexaminant le recours des parents de l'élève Krystal, en le déclarant recevable et en constatant l'existence d'une circonstance exceptionnelle. Sur l'intervention de la Ministre de l'Éducation, l'enfant fut inscrite en première année de l'enseignement secondaire

⁴⁷ Sur l'ensemble de cette problématique, et notamment sur les limites de l'idée de « texte clair » (au-delà du seul cas des décrets de la Communauté française), voy F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1987, pp. 353 et s., spéc. p. 385.

⁴⁸ C.E., 8 avril 2019, n° 244.223, *sprl SO*.

⁴⁹ Art. 26, § 3.

⁵⁰ C.E., 22 novembre 2012, n° 221.486, *Dewaste* ; C.E., 2 octobre 2008, n° 186.850, *de Roubaix* ; *contra* : C.E., 13 mars 2002, n° 104.648, *asbl « syndicat de la police »* et consorts.

⁵¹ R. ERGEC, « Le principe de légalité à l'épreuve des principes de bonne administration », *R.C.J.B.*, 1998, pp. 16-17.

au Lycée Maria Assumpta. Pour ce motif, ses parents n'introduisirent pas de recours en annulation. Prenant acte de l'évolution de la situation, le Conseil d'État leva la suspension et mit les dépens à charge de la partie adverse⁵².

14. Avant de conclure ce tour d'horizon des démarches qui sont à la disposition des parents mécontents du classement de leur enfant, il faut encore signaler que le médiateur de la Communauté française est aussi saisi chaque année d'un certain nombre de plaintes au sujet de la procédure d'inscription et d'un nombre plus grand encore et paraît-il croissant de demandes d'informations⁵³. Les thèmes des plaintes sont répétitifs et recoupent les motifs de demandes d'injonction qui sont évoqués par les rapports de la CIRI⁵⁴. Régulièrement, des parents expliquent que, désorientés par la complexité du processus, ils ont fait confiance à des conseils qui leur ont été donnés dans les écoles ou par la cellule « inscriptions », et dont il s'est avéré soit qu'ils étaient erronés, soit qu'ils auraient mérité une vérification à l'aide des logiciels de calcul d'indices composites (par exemple lorsqu'il s'agit de mentionner plusieurs adresses plus ou moins favorables). Ou au contraire, des parents séparés ont demandé que l'on tienne compte de telle adresse et l'administration a tenu compte d'une autre. Ces parents se heurtent presque toujours à un problème de preuve qui ne leur permet pas d'envisager un recours en justice. D'autres parents se sont rendu compte que la localisation de l'école demandée avait été modifiée en cours

de procédure, déjouant leurs calculs. La CIRI a répondu au médiateur à cet égard que le site mis à la disposition des parents n'avait qu'une valeur informative et que par exemple, la géolocalisation précise du domicile des parents est impossible sur le site. On comprend du rapport du médiateur qu'il a trouvé tout cela fâcheux. La lecture de ces rapports confirme que des erreurs peuvent être commises par les services administratifs chargés de gérer la procédure ; et l'intervention du médiateur peut se révéler assez efficace, à s'en tenir à ses rapports évidemment. Ces interventions ont conduit le médiateur à formuler au fil des années diverses recommandations, de nature matérielle ou juridique.

15. En guise de conclusion, nous dirons quelques mots de l'éventuelle réforme de cette procédure.

La presse s'en est fait l'écho, les dispositions du décret « Missions » qui organisent la procédure d'inscription en première secondaire sont aujourd'hui appelées à être revues par le nouveau gouvernement de la Communauté française. Le problème est que l'accord de gouvernement envoie à cet égard des signaux en sens divers⁵⁵. Dans un premier paragraphe, il est prévu qu'« en vue de concilier les principes de libre choix des parents, d'adhésion au projet pédagogique et de mixité sociale au sein des écoles, dans le décret "Missions" du 24 juillet 1997, les dispositions relatives aux inscriptions dans l'enseignement secondaire seront abrogées⁵⁶ et simultanément remplacées par de nouvelles dispositions décretales ». Cependant, dans un second paragraphe, il est ajouté que « cette actualisation⁵⁷ du décret "inscription" devra permettre de renforcer la transparence et l'équité du processus d'inscription, sa compréhension par les parents et la transparence administrative, et à mieux tenir compte de la réalité des bassins scolaires. Seront maintenus les critères prioritaires d'inscription dans un établissement : l'inscription d'un membre supplémentaire d'une fratrie et l'inscription d'un élève dont un des parents est membre du personnel prestant dans l'établissement. Seront également maintenus le formulaire unique d'inscription, la

⁵² C.E., 25 février 2019, n° 243.798, *Vanvolsum*.

⁵³ Voy les rapports annuels du médiateur commun à la Communauté française et à la Région wallonne, en particulier, du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015, *Doc. Parl. C.F.*, sess. 2015-2016, n° 296-1, p. 105 ; du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016, *Doc. Parl. C.F.*, sess. 2016-2017, n° 816-1, p. 52 ; du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2017, *Doc. Parl. C.F.*, sess. 2018-2019, n° 693-1, p. 58 ; du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018, *Doc. Parl. C.F.*, sess. 2019-2020, n° 26-1, p. 88. Un lien vers la page internet du médiateur figure sur le site www.inscription.cfwb.be.

⁵⁴ Problème dans le calcul d'indice ; non-prise en compte de l'adresse du second parent en cas de séparation ou de divorce ; jugement en cas de séparation notifiant un établissement scolaire (un conflit entre des parents séparés peut les empêcher de déposer le formulaire unique en temps utile et un jugement qui tranche le conflit ultérieurement en indiquant un établissement ne leur permet pas d'échapper aux règles de procédure) ; problème lié à l'inscription en immersion ; enfants scolarisés dans l'enseignement primaire en Communauté flamande ; enfant suivi médicalement ; changement d'adresse ; parents travaillant à Bruxelles et habitant dans une autre province ; parents qui sont mutés en Belgique ; oubli de dépôt à cause d'une maladie ; logiciel du site internet qui dysfonctionne ; logiciel complexe ; site internet pas à jour dans les informations données ; service inscriptions inaccessible à certaines périodes ; priorité liée à la fratrie ; coefficient pour calcul dont notamment celui du partenariat pédagogique ; incompréhension du décret ; difficulté pour calculer l'indice composite ; dépôt tardif pour raisons exceptionnelles ; pas de places en septembre ; etc.

⁵⁵ Déclaration de politique, Fédération Wallonie Bruxelles, 2019-2024, p. 13.

⁵⁶ C'est nous qui soulignons.

⁵⁷ C'est nous qui soulignons.

période d'inscription et un mécanisme d'inclusion d'au moins 20 % de publics précarisés. Le critère des partenariats pédagogiques entre établissements sera maintenu et clarifié ». Autrement dit, d'un paragraphe à l'autre, les ambitions ont été revues à la baisse, puisque l'« abrogation » est devenue une « actualisation » qui devrait laisser intacts des principes essentiels autour desquels s'articule la procédure actuelle. Enfin, dans un troisième paragraphe, il est ajouté qu'« à cet effet, le Gouvernement chargera une équipe d'experts de lui transmettre des propositions concrètes », ce qui accentue le sentiment d'incertitude⁵⁸.

Encore une fois, cette procédure d'inscription est un véritable serpent de mer du débat public en Communauté française. Sans cesse sont évoqués des aménagements de la procédure qui peuvent concerner tant ses aspects normatifs – réglementaires ou individuels – que matériels (par exemple l'accessibilité, la fiabilité et la clarté du site <http://www.inscription.cfwb.be>⁵⁹). Des modifications législatives sont régulièrement adoptées⁶⁰. Aussi bien la CIRI que le médiateur de la Communauté française formulent des recommandations, en s'appuyant en particulier sur les difficultés dont ils sont informés à l'occasion de réclamations individuelles⁶¹. Des interpellations ont régulièrement lieu notamment au sein de la commission parlementaire compétente⁶².

Dans le cadre des aménagements à apporter à la procédure, les règles qui régissent les possibilités de réclamation sont rarement évoquées. Il nous semble pourtant qu'une réforme sur ce point pourrait constituer un grand progrès.

À partir des lignes qui précèdent, nous nous permettons de formuler quelques idées. Il paraît difficile de mettre en place un véritable recours devant

un organe spécialement créé à cet effet, compte tenu de tous les acteurs qui sont déjà impliqués dans le fonctionnement de la CIRI. Il paraît difficile également, comme nous l'avons constaté, de permettre une transparence totale des informations sur lesquelles repose le classement de la CIRI. En revanche, une série de modifications pourraient améliorer la situation des réclamants. Les pouvoirs de la CIRI dans le cadre de la demande de réexamen pourraient être étendus. Il conviendrait évidemment de remédier à l'ambiguïté qui a été constatée par le Conseil d'État dans l'espèce commentée. Mais nous ne voyons pas l'objection qu'il y aurait à créer clairement un recours général au fonctionnaire mieux informé, devant la CIRI, non seulement sur la base d'une force majeure ou de circonstances exceptionnelles, mais encore pour toute irrégularité dans la procédure. Dans le cadre d'un véritable recours, la CIRI serait clairement ressaisie de la situation du réclamant. Elle jouirait en principe d'un pouvoir de réformation. Elle aurait à statuer en fonction de la situation existante, en droit comme en fait, au jour où elle se prononce⁶³. Enfin, conformément aux principes habituels de la procédure, ce recours constituerait le préalable obligé d'un recours devant le Conseil d'État et le recours en annulation qui serait éventuellement adressé à celui-ci devrait être dirigé contre la décision rendue sur recours par la CIRI. Ainsi, les réclamants n'auraient plus à hésiter entre un recours à la CIRI et un recours devant le Conseil d'État. De son côté, la CIRI répondrait aux interrogations des parents par une décision motivée et, soit ces motifs informeraient les parents et leur éviteraient un recours inutile devant le Conseil d'État, soit ils permettraient justement le contrôle du Conseil d'État, selon le cas. Par ailleurs, la transparence devrait porter à tout le moins sur la jurisprudence de la CIRI, qui devrait être publiée, fût-ce de manière anonymisée, sur le nouveau site internet que de nombreux acteurs ont appelé de leurs vœux⁶⁴. Enfin, il serait

⁵⁸ Quoi qu'il en soit, il ne faut manifestement pas attendre de nouveau décret avant 2021, suivant les déclarations de la nouvelle ministre (<https://bx1.be/news/caroline-desir-le-nouveau-decret-inscription-ne-sera-sans-doute-pas-pret-avant-2021/>).

⁵⁹ Voy. le nouveau logiciel accessible aux parents et qui répond au nom curieusement choisi de « Cerbere ».

⁶⁰ Voy. par exemple, récemment, le décret du 3 mai 2019 portant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire et de bâtiments scolaires, art. 29 et s.

⁶¹ Voy. p. ex. le rapport de la CIRI du 25 octobre 2018, p. 45.

⁶² Voy. p. ex. récemment, *Doc. Parl. C.F.*, Commission de l'Éducation, Compte-rendu intégral, séance du mardi 22 janvier 2019 (après-midi), sess. 2018-2019, CRIC n° 48 – Educ.8, p. 3 ou *Doc. Parl. C.F.*, Bulletin des questions et des réponses, SE 2019, 4 septembre 2019, n° 1, p. 38. Voy. égal. les nombreuses suggestions émises lors de la commission de l'éducation en 2014 (*Doc. Parl. C.F.*, sess. 2014-2015, n°s 45/2 et 46/1, Rapport de commission présenté au nom de la Commission de l'Éducation. Rapport de la Commission de pilotage du système éducatif relatif au décret inscriptions).

⁶³ P. LEWALLE et L. DONNAY, *Contentieux administratif*, 3^e éd., Liège, Larcier, p. 332 ; R. ANDERSEN et P. NIHOUL, « Les principes généraux applicables aux recours administratifs internes », in auteur ?, *L'administration contestée. Les recours administratifs internes*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 45.

⁶⁴ La publication de la jurisprudence de la CIRI avait notamment été suggérée par Madame TRACHTE dans le cadre des débats de la Commission de l'Éducation en 2014, mais il n'y avait été donné aucune suite (*Doc. Parl. C.F.*, sess. 2014-2015, n°s 45/2 et 46/1, Rapport de commission présenté au nom de la Commission de l'Éducation. Rapport de la Commission de pilotage du système éducatif relatif au décret inscriptions, p. 12).

illusoire de prévoir des délais pour statuer, mais à tout le moins, la publication des décisions devrait permettre de comparer les demandes introduites au même moment et les décisions rendues au même moment, s'agissant d'un même établissement. Pour le moment, ces décisions sont prises sans aucune transparence, alors qu'elles peuvent manifestement exercer une influence les unes sur les autres.

*
* *

La revue publie, sous la plume d'Emmanuel Slautsky, une brève présentation du contentieux juridictionnel récent relatif au statut linguistique des communes périphériques bruxelloises. En amont, et comme double support à ce commentaire, sont reproduits ci-après, d'abord, des extraits de la première des quatre décisions rendues en assemblée générale par le Conseil d'État le 2 juillet 2019. Le texte de ces quatre arrêts est, pour l'essentiel, identique. Sont reproduits, ensuite, des extraits de l'arrêt de la Cour de cassation du 6 décembre 2018.

– ARRÊT N° 245.052 (ASSEMBLÉE GÉNÉRALE) DU 2 JUILLET 2019

R. Stevens, J. Jaumotte, D. Verbiest, J. Lust, G. Van Haegendoren, G. Debersaques, I. Kovalovszky, P. Vandernacht, C. Adams, B. Seutin, P. Lefranc, J. Clement, S. De Taeye, L. Cambier, B. Thys, L. Detroux, D. Déom, P. Sourbron, Y. Houyet, D. De Roy, Fr. Gosselin, N. Van Laer, M. Joassart et L. Donnay
Aud. : E. Bosquet, J. Neuts
Plaid. : J. Sohier, M. De Keukelaere, B. Martel, K. Caluwaert
e.c. : *Rolin c./ Région flamande*

Emploi des langues – Matière administrative – Communes périphériques – Services locaux – Bourgmestre – Facilités linguistiques

Communes – Emploi des langues – Communes à facilités linguistiques – Communes périphériques – Nomination du bourgmestre

L'arrêt de la ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des Chances et de la Lutte contre la Pauvreté du 13 février 2019 refusant de nommer Pierre Rolin en qualité de bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse repose sur un motif inadéquat, en ce qu'il considère que le bourgmestre désigné, M. Rolin, aurait enfreint les lois sur l'emploi des langues en matière administrative en prêtant son concours à l'envoi des lettres de convocation pour les élections locales et provinciales du 14 octobre 2018 selon l'appartenance linguistique des électeurs. L'illégalité de ce motif entraîne l'illégalité de la décision contestée.

Le Gouvernement flamand ne peut ignorer l'interprétation donnée par l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative dans ses arrêts n^{os} 227.775 et 227.776 du 20 juin 2014, en ce qui concerne l'emploi des langues par une autorité locale à l'égard de particuliers dans les communes périphériques. Cette interprétation a déjà été rappelée à de nombreuses reprises par le Conseil d'État depuis 2014. Selon la nouvelle loi communale, l'arrêt infirmant la décision de refus de nommer un candidat-bourgmestre emporte automatiquement la nomination définitive de l'intéressé à la fonction de bourgmestre.

ARRÊT (EXTRAITS)

[...]

10. La décision attaquée refuse de nommer le requérant bourgmestre de la commune de Rhode-Saint-Genèse, au motif qu'il « ne dispose ni des qualités morales ni de l'autorité morale requises pour agir en qualité de représentant et de personne de confiance des gouvernements, notamment dans l'application des lois, décrets et règlements ».

11. Au vu de la décision attaquée, la ministre flamande compétente arrive à cette conclusion en s'appuyant sur trois motifs. En premier lieu, il est exposé que le requérant « a délibérément enfreint les instructions du gouverneur de la province et de la ministre ». Ensuite – « en outre » –, il est allégué que le requérant a accompli un acte qui « enfreint la législation sur l'emploi des langues en matière administrative ». Enfin, la ministre fla-