

Numéro du rôle : 4747
Arrêt n° 52/2010 du 6 mai 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 28 novembre 2008 relatif à l'association intercommunale d'enseignement (IGOV), introduit par le « Syndicat Libre de la Fonction Publique » et Luc Vanden Bosch.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2009 et parvenue au greffe le 8 juillet 2009, un recours en annulation du décret de la Communauté flamande du 28 novembre 2008 relatif à l'association intercommunale d'enseignement (IGOV) (publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2009) a été introduit par le « Syndicat Libre de la Fonction Publique » et Luc Vanden Bosch, qui ont fait élection de domicile à 1000 Bruxelles, boulevard Baudouin 20-21.

La demande de suspension du même décret, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 154/2009 du 13 octobre 2009, publié au *Moniteur belge* du 29 octobre 2009.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 24 mars 2010 :

- ont comparu :

. L. Vanden Bosch, en son nom propre et, avec E. Roos, pour le « Syndicat Libre de la Fonction Publique »;

. Me P. Devers, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne l'intérêt

A.1.1. La première partie requérante, le « Syndicat Libre de la Fonction Publique » (ci-après : SLFP), invoque, à l'appui de son intérêt, le fait qu'elle est une organisation syndicale qui agit dans l'intérêt collectif du personnel des institutions d'enseignement subventionnées ou financées par la Communauté flamande et dans l'intérêt individuel des membres du personnel précité. Selon elle, le personnel des associations intercommunales d'enseignement fait partie de cette catégorie.

A.1.2. La deuxième partie requérante, Luc Vanden Bosch, invoque un intérêt tant fonctionnel que personnel. En ce qui concerne l'intérêt fonctionnel, cette partie invoque sa fonction de secrétaire général du groupe enseignement du SLFP et de vice-président général du SLFP. Quant à son intérêt personnel, cette partie fait valoir qu'elle est membre du personnel nommé à titre définitif du KTA Deurne. Au cas où cet établissement d'enseignement serait appelé à faire partie d'une association intercommunale d'enseignement, Luc Vanden Bosch pourrait, selon ses dires, être mis à la disposition d'une association d'enseignement.

A.1.3.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand fait valoir que l'intérêt de la première partie requérante est limité au deuxième moyen, étant donné que seul ce moyen concerne les prérogatives d'organisations syndicales agréées.

A.1.3.2. Le Gouvernement flamand ajoute que la deuxième partie requérante n'a pas intérêt au premier moyen. L'intérêt fonctionnel invoqué par cette partie coïnciderait, selon le Gouvernement flamand, avec celui de la première partie requérante et serait dès lors limité au deuxième moyen. Toujours selon le Gouvernement flamand, l'intérêt personnel invoqué serait hypothétique, puisque rien n'indique que le KTA Deurne est concerné par la création d'une association intercommunale d'enseignement.

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes invoquent la violation de l'article 24, § 2, de la Constitution, qui dispose que si une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Selon ces parties, cette condition s'applique à la délégation de compétences de l'enseignement communautaire à des organes d'une autre personne morale, tels les organes d'une association intercommunale d'enseignement qui a pour mission de fixer, d'exécuter et de contrôler des objectifs d'enseignement clairement définis ou de fournir aux participants des services d'appui clairement définis en matière d'enseignement (article 6, § 1er, du décret du 28 novembre 2008 relatif à l'association intercommunale d'enseignement (IGOV)(ci-après : le décret du 28 novembre 2008)).

A.2.1.2. Le fait que le transfert de gestion à l'association intercommunale d'enseignement soit, selon les travaux préparatoires, limité à un pouvoir d'exécution est sans importance, selon les parties requérantes : la délégation de compétences d'exécution de la Communauté flamande, en tant que pouvoir organisateur, à une autre personne morale ne pourrait également se faire que par un décret spécial.

A.2.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'association intercommunale d'enseignement constitue une forme spécifique de collaboration intercommunale à laquelle peuvent participer les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné et/ou de l'enseignement communautaire. Selon lui, le décret se situe dans le prolongement de liens de coopération « inter-réseaux » existants, qui ne disposent toutefois pas d'une personnalité juridique propre.

A.2.2.2. Le Gouvernement flamand souligne que la compétence en matière d'enseignement demeure tout entière entre les mains des participants à l'association intercommunale d'enseignement et que cela a été expressément confirmé dans les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1806/3, p. 4). Selon lui, il ne saurait être question d'une quelconque autre délégation de compétences : seule une compétence d'exécution serait déléguée.

A.2.2.3. Les parties requérantes répondent qu'il y a bien délégation de compétences, en particulier en matière de personnel. Elles rejettent la thèse selon laquelle le personnel enseignant resterait employé par les pouvoirs organisateurs qui participent à l'association intercommunale d'enseignement. Elles relèvent que l'article 11 du décret attaqué dispose que tous les participants à l'association intercommunale d'enseignement doivent approuver les accords « relatifs à la gestion du personnel pour les personnels occupés au niveau de l'association d'enseignement ».

A.2.2.4. Le Gouvernement flamand répond que l'article 11 précité n'a pas pour effet que les pouvoirs organisateurs participants mettent leur personnel enseignant à la disposition d'une association intercommunale d'enseignement : cette disposition ne concernerait que le personnel propre à l'association intercommunale d'enseignement.

A.2.3.1. Le Gouvernement flamand fait valoir subsidiairement qu'à supposer que l'article 24, § 2, de la Constitution soit violé, cette violation résiderait uniquement dans les articles 3, 3°, et 4, § 1er, alinéa 3, quatrième tiret, du décret du 28 mars 2008.

A.2.3.2. Les parties requérantes partagent ce point de vue.

Quant au deuxième moyen

A.3.1.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution.

A.3.1.2. Dans la première branche, ces parties font valoir que le Parlement flamand doit régler par décret les relations collectives de travail dans l'enseignement, en ce compris les associations intercommunales d'enseignement. Etant donné que le décret attaqué ne le fait pas, il violerait le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution.

A.3.1.3. Dans la seconde branche, les parties requérantes avancent que le personnel de l'enseignement communautaire et de l'enseignement officiel subventionné peut être affecté à une association intercommunale d'enseignement, alors que la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires ne s'appliquerait pas aux associations intercommunales d'enseignement. Selon elles, le niveau de protection offert lors de l'entrée en vigueur de l'article 23 de la Constitution serait de ce fait considérablement amoindri, sans qu'existent des raisons d'intérêt général. Elles concluent à la violation de l'article 23 de la Constitution.

A.3.2.1. Le Gouvernement flamand soutient qu'une association intercommunale d'enseignement constitue une association de communes visée à l'article 162 de la Constitution. Selon lui, la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités s'applique à tous les membres du personnel d'associations de communes, qu'il s'agisse d'associations intercommunales ou d'associations de coopération, pures ou mixtes. Par conséquent, ni le principe d'égalité et de non-discrimination ni le principe de *standstill* ne seraient violés.

A.3.2.2. Cette partie rappelle, à titre surabondant, qu'une association intercommunale d'enseignement ne peut agir en tant que pouvoir organisateur et ne peut employer du personnel enseignant.

A.3.3. Les parties requérantes répondent que la loi du 19 décembre 1974 est une loi-cadre qui confie au Roi la compétence de déterminer quels organes entrent dans le champ d'application de la loi, ce qui a été fait par l'arrêté royal du 28 septembre 1984 portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités. Cet arrêté royal établit, selon ces parties, une distinction entre, d'une part, le personnel subventionné des établissements d'enseignement institués par des autorités provinciales ou communales et subventionnés par la Communauté flamande et, d'autre part, le personnel non subventionné des établissements d'enseignement subventionnés et le personnel des établissements d'enseignement non subventionnés, institués par des autorités provinciales ou communales. Selon elles, il s'ensuivrait que le Roi n'est plus compétent pour édicter des règles relatives à la première catégorie de personnes.

Elles soulignent ensuite que la Communauté flamande a créé de nouveaux comités de négociation pour l'enseignement financé et subventionné par elle, mais que tel n'a pas été le cas pour les associations communales d'enseignement, et ce faute d'un fondement décretaal spécifique.

A.3.4. Le Gouvernement flamand répond que lorsqu'un décret règle une matière communautaire, ceci n'exclut pas qu'il laisse intacte une législation fédérale. Cette partie rappelle que la loi du 19 décembre 1974 s'applique au personnel propre dont disposerait éventuellement une association intercommunale d'enseignement et qu'une telle association ne peut en aucun cas occuper du personnel enseignant.

- B -

Quant au décret attaqué

B.1.1. Le décret de la Communauté flamande du 28 novembre 2008 relatif à l'association intercommunale d'enseignement (IGOV) (ci-après : le décret du 28 novembre 2008) prévoit une nouvelle forme de coopération en matière d'enseignement, à savoir l'association intercommunale d'enseignement. L'article 4, § 1er, du décret dispose à cet égard :

« Si deux ou plusieurs communes souhaitent mettre sur pied un partenariat doté de la personnalité juridique pour réaliser des objectifs qui appartiennent au domaine politique de l'enseignement et qui sont décrits ci-après dans l'article 6 du présent décret, elles créent une association d'enseignement à cet effet.

Le terme association d'enseignement est toujours ajouté au nom.

Sauf dispositions décrétales contraires, peuvent uniquement participer, outre les communes :

- les associations d'enseignement, établies conformément au présent décret;
- les pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné; et/ou
- les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné; et/ou
- les pouvoirs organisateurs de l'enseignement communautaire ».

B.1.2. L'association intercommunale d'enseignement a pour mission de fixer, d'exécuter et de contrôler des objectifs d'enseignement clairement définis ou de fournir aux participants des services d'appui clairement définis en matière d'enseignement (article 6, § 1er, du décret du 28 novembre 2008). Les participants à l'association intercommunale d'enseignement peuvent, dans le cadre de ses objectifs, opérer un transfert de gestion qui est réglé par un contrat de gestion conclu entre les participants et l'association d'enseignement (article 6, § 2, du décret du 28 novembre 2008).

B.1.3. La création des associations intercommunales d'enseignement a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Les communautés scolaires intercommunales et les autres associations durables de coopération au sein de l'enseignement des villes et des communes ne disposent pas, à l'heure actuelle, de procédures et de formes d'organisation adéquates, permettant d'exercer sagement et avec la flexibilité requise les compétences actuelles et futures. Le cadre légal actuel est insuffisant.

A titre d'illustration, nous donnerons l'exemple suivant concernant l'application du décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale (ci-après : 'DIS') : les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre, de l'enseignement provincial et de l'enseignement communautaire ne peuvent participer qu'à une 'association interlocale', mais celle-ci n'a pas la personnalité juridique.

Les 'associations de projet', les 'associations prestataires de services' et les 'associations chargées de mission' ont la personnalité juridique mais les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre ou communautaire ne peuvent y participer. Les provinces et leurs écoles ne peuvent y prendre part qu'à concurrence d'une participation minoritaire.

Il existe donc certainement un besoin de structures adaptées qui tiennent suffisamment compte des besoins spécifiques de l'enseignement et qui procurent aux communautés scolaires ou aux associations de coopération impliquant deux ou plusieurs communes l'autonomie nécessaire ou la personnalité juridique, lorsque celle-ci est nécessaire et souhaitable. De même, l'enseignement communautaire et d'autres pouvoirs organisateurs de l'enseignement provincial ou de l'enseignement libre subventionné doivent avoir la possibilité de participer à cette structure.

Pour pourvoir à ces besoins, une nouvelle initiative législative est nécessaire, qui tienne compte de la spécificité de l'enseignement communal. D'où la présente proposition de décret concernant l'association intercommunale d'enseignement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1806/1, p. 2).

Quant à la recevabilité

B.2.1. En vertu de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la partie requérante devant la Cour doit être une personne physique ou morale justifiant d'un intérêt. Les organisations syndicales, qui sont des associations de fait, n'ont pas, en principe, la capacité requise pour introduire un recours en annulation devant la Cour. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités juridiques distinctes et que, alors que leur intervention est prévue par la loi, certains des aspects de cette intervention sont en cause. Lorsqu'elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour effet d'affecter leurs prérogatives, de telles organisations doivent être assimilées à une personne pour l'application de l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée.

B.2.2. En l'espèce, la partie requérante reproche, entre autres, au décret attaqué de ne prévoir aucune forme de négociation collective au niveau de l'association intercommunale d'enseignement.

B.2.3. En vertu de l'article 2, § 1er, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, les autorités administratives compétentes ne peuvent régler les matières mentionnées dans cette disposition « sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet ».

B.2.4. En ce que la première partie requérante fait valoir que le décret attaqué a pour effet que la négociation avec les organisations syndicales représentatives ne serait plus requise en ce qui concerne les associations intercommunales d'enseignement, elle agit en annulation de dispositions qui auraient pour effet d'affecter ces prérogatives.

B.3.1. En ce que la première partie requérante demande l'annulation du décret attaqué, au motif qu'il aurait pour effet que les conditions de travail fixées par une association intercommunale d'enseignement seraient élaborées sans négociation préalable avec une organisation syndicale agréée, elle justifie de l'intérêt requis.

B.3.2. Dès lors que la première partie requérante justifie de l'intérêt requis, il n'y a pas lieu de vérifier si la seconde partie requérante dispose de cet intérêt.

Quant au premier moyen

B.4.1. Le Gouvernement flamand avance que les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt au premier moyen.

B.4.2. Dès lors que le recours en annulation est recevable, les requérants ne doivent pas justifier en outre d'un intérêt au moyen.

B.5. Dans le premier moyen, les parties requérantes allèguent que le décret attaqué viole l'article 24, § 2, de la Constitution en ce qu'il aurait été adopté à la majorité simple, alors que, selon ces parties, une majorité des deux tiers des suffrages exprimés serait requise.

B.6.1. L'article 24, § 2, de la Constitution dispose :

« Si une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ».

B.6.2. Dans les travaux préparatoires, il est dit au sujet de cette disposition:

« Le texte proposé prévoit expressément qu'une Communauté – après la révision de l'article 59bis, § 2, alinéa 1er, 2, de la Constitution – pourra déléguer des compétences de pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat, à un ou plusieurs organes autonomes. Aussi bien pour l'approbation que pour la modification de ce décret, une majorité des deux tiers est requise.

Les néerlandophones pensent à un transfert à un Conseil autonome de l'Enseignement de l'Etat et à des Conseils scolaires locaux, démocratiquement composés de personnes attachées à cet enseignement et qui reflètent la diversité idéologique et philosophique de la Communauté flamande.

Les francophones, quant à eux, s'ils sont partisans d'une large décentralisation, veulent maintenir les prérogatives du Ministre en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement de l'Etat » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/1°, p. 3).

La Commission sénatoriale compétente a ajouté lors de l'examen de cette disposition :

« Le Secrétaire d'Etat à l'Education nationale déclare qu'en ce qui concerne la portée de l'autonomie visée à l'article 17, § 2, l'on peut dire que l'organe autonome reçoit toutes les compétences d'organisation comparables à celles des autres pouvoirs organisateurs et remplace ainsi les exécutifs pour organiser l'enseignement de l'Etat.

Cette délégation de compétence par décret au profit d'un organe autonome doit être réalisée sous une forme de droit public décentralisée. Elle pourra ainsi comprendre tout l'enseignement au sens de l'article 59bis, § 2, 2, comme proposé.

Les Communautés doivent permettre à cet organe d'assurer les libertés constitutionnelles de l'article 17.

Lors de la création de cet organe, les conseils de communauté régleront la gestion administrative et financière ainsi que la tutelle y afférente » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/2°, p. 82).

Il ressort encore des travaux préparatoires que l'exigence de majorité spéciale prévue à l'article 24, § 2, de la Constitution vise à « éviter des modifications incessantes lors de chaque changement de majorité politique » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 10/17-455/4, p. 40) et, ce faisant, « à garantir une plus grande stabilité » (*ibid.*, p. 58).

B.7. Il faut vérifier si le décret attaqué prévoit une délégation de compétences, en tant que pouvoir organisateur, à un organe autonome visé à l'article 24, § 2, de la Constitution.

B.8.1. Les participants à l'association intercommunale d'enseignement peuvent, dans le cadre de ses objectifs, prévoir un transfert de gestion qui est réglé dans un contrat de gestion conclu entre les participants et l'association d'enseignement. Pour l'application du décret, il faut entendre par transfert de gestion :

« transfert de gestion : le fait que les participants confient, dans les limites des statuts, l'exécution des décisions à l'association d'enseignement, en ce sens que les participants se privent du droit de prendre eux-mêmes de telles décisions. Dans le cadre de leur responsabilité finale, les participants conservent leur droit de parole dans la gestion et le contrôle de l'association d'enseignement conformément à ce décret » (article 3, 1°, du décret du 28 novembre 2008).

B.8.2. Dans les travaux préparatoires, il est dit à ce sujet :

« C'est en l'occurrence une compétence d'exécution qui est confiée et il ne s'agit donc pas d'une délégation de compétences (ce qui serait d'ailleurs légalement impossible). En effet, dans le dernier cas, le pouvoir organisateur ne disposerait plus de sa plénitude de compétence. La responsabilité finale continue d'incomber aux participants.

Ceci n'est pas nécessairement contraire à l'article 125^{novies}, § 2, du décret sur l'enseignement fondamental, qui dispose que : ' L'/les autorité(s) scolaire(s) peut/peuvent transférer la compétence décisionnelle pour les matières visées au § 1er au niveau du centre d'enseignement '. L'association d'enseignement a la possibilité de prendre elle-même certaines décisions, dans les limites du transfert de gestion. Les matières qui doivent demeurer du ressort des participants sont mentionnées à l'article 11 de ce décret.

Ce n'est pas davantage en contradiction avec l'article 65, § 2, du décret sur l'enseignement secondaire, qui dispose qu'un transfert de gestion n'est possible qu'à l'égard des compétences visées à l'article 71, 4°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10° et 11°, du décret sur l'enseignement secondaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1806/1, pp. 3-4).

Selon un des auteurs de la proposition de décret qui est devenue le décret du 28 novembre 2008, l'association intercommunale d'enseignement est une structure dotée de la personnalité juridique pouvant être comparée à l'association de projet prévue par le décret du 6 juillet 2001 portant réglementation de la coopération intercommunale, « sans transfert de la gestion des établissements d'enseignement eux-mêmes, mais accessible à tous les autres pouvoirs organisateurs » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1806/3, p. 4).

B.8.3. Dans la mesure où, en vertu de l'article 3, 1°, du décret du 28 novembre 2008, les participants à une association intercommunale d'enseignement se privent du droit de prendre eux-mêmes encore des décisions dans des matières qui sont réglées par l'association d'enseignement, les participants à cette association d'enseignement lui confient non seulement « l'exécution des décisions » mais également la prise de décisions. Les travaux préparatoires du décret du 28 novembre 2008 reconnaissent du reste explicitement que l'« association d'enseignement a la possibilité de prendre elle-même certaines décisions, dans les limites du transfert de gestion » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2007-2008, n° 1806/1, p. 3).

B.8.4. En vertu de l'article 10, § 7, du décret du 28 novembre 2008, le conseil d'administration d'une association intercommunale d'enseignement est compétent « pour toutes les questions, sauf dans les cas fixés aux statuts et à l'article 11 pour lesquels l'approbation des communes participantes est toujours requise ». L'article 11 précité dispose :

« Les points suivants sont approuvés par tous les participants :

- les modifications des statuts;
- les accords relatifs à la gestion du personnel pour les personnels occupés au niveau de l'association d'enseignement;
- les dotations à l'association d'enseignement;
- l'adhésion de nouveaux membres;
- le budget, les comptes annuels et le rapport des activités ».

A l'exception de ce qui est mentionné dans les statuts et dans l'article 11 précité, les décisions sont prises à la majorité. Les administrateurs des communes détiennent la majorité des droits de vote (article 10, § 4, du décret du 28 novembre 2008).

B.8.5. Il faut dès lors constater que l'association intercommunale d'enseignement a compétence pour prendre des décisions liant les membres, sans que l'accord de tous les membres soit requis.

B.8.6. Bien qu'en vertu de l'article 3, 1^o, précité, les participants conservent leur droit d'intervenir dans la gestion et dans le contrôle de l'association d'enseignement, il découle de ce qui précède qu'il y a une délégation de compétences en ce que, dans les matières relevant de la compétence de l'association intercommunale d'enseignement, le pouvoir de décision revient aux organes de ces associations et que, sauf dans les cas prévus dans les statuts et à l'article 11 du décret du 28 novembre 2008, ces décisions peuvent être prises sans que tous les participants marquent leur accord.

B.9.1. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, du décret du 28 novembre 2008, l'association intercommunale d'enseignement a pour mission soit « de fixer, d'exécuter et de contrôler des objectifs d'enseignement clairement définis », soit « de fournir aux participants des services d'appui clairement définis en matière d'enseignement ». L'article 6, § 3, du même décret ajoute que « les objectifs d'enseignement et les services d'appui visés ne peuvent relever de la politique d'encadrement de l'enseignement au sens du décret sur la politique locale d'encadrement de l'enseignement ».

En vertu de l'article 3 du décret du 30 novembre 2007 relatif à la politique locale d'encadrement de l'enseignement, il faut entendre par politique locale d'encadrement de l'enseignement « l'ensemble des actions entreprises par l'administration locale afin de développer, à partir de la situation locale et en complément à la politique flamande d'enseignement, une politique d'enseignement en collaboration avec les acteurs locaux ».

B.9.2. Les associations intercommunales d'enseignement peuvent fournir aux participants « des services d'appui ». Il ressort à suffisance de ces termes qu'il ne s'agit pas des compétences essentielles du pouvoir organisateur mais uniquement de compétences accessoires.

B.9.3. De plus, l'association intercommunale d'enseignement peut être chargée de fixer, d'exécuter et de contrôler des « objectifs d'enseignement clairement définis ». A l'exception de l'article 6, § 3, du décret attaqué, qui dispose que les objectifs d'enseignement en question ne peuvent relever de la politique d'encadrement de l'enseignement au sens du décret précité du 30 novembre 2007, ni le décret attaqué, ni ses travaux préparatoires ne précisent ce qu'il faut entendre par objectifs d'enseignement que peut fixer, exécuter et contrôler l'association intercommunale d'enseignement. Il ressort en tout cas de la distinction faite à l'article 6, entre, d'une part, les objectifs d'enseignement et, d'autre part, les services d'appui et la politique locale d'encadrement de l'enseignement qu'il ne s'agit pas uniquement de compétences non essentielles.

B.10.1. L'association intercommunale d'enseignement est constituée sous la forme juridique d'une personne morale de droit public (article 5 du décret du 28 novembre 2008). C'est une association de coopération dotée de la personnalité juridique (article 4 du décret du 28 novembre 2008), distincte des communes, des associations d'enseignement et des pouvoirs organisateurs qui participent éventuellement à sa création.

B.10.2. Comme le fait apparaître le B.8, l'association d'enseignement prend des décisions qui lient les participants, sans que ceux-ci doivent dans tous les cas marquer leur accord sur lesdites décisions.

B.10.3. Il ressort de ce qui précède que l'association intercommunale d'enseignement doit être considérée comme un organe autonome au sens de l'article 24, § 2, de la Constitution.

B.11.1. Le décret attaqué habilite donc les pouvoirs organisateurs de l'enseignement communautaire à déléguer leurs compétences, comme pouvoir organisateur, à un organe autonome, à savoir une association intercommunale d'enseignement. Cette habilitation doit se faire par un décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

B.11.2. Il convient de constater que bien que cela ne ressorte pas du titre du décret attaqué, ce dernier a été adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (*Annales*, Parlement flamand, 19 novembre 2008, PLEN 11, p. 32).

Il est donc satisfait à l'exigence de l'article 24, § 2, de la Constitution.

B.11.3. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.12. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 23, de la Constitution, en ce que le décret attaqué n'organise aucune forme de négociation collective au sein de l'association intercommunale d'enseignement (première branche), ce qui constituerait un recul sensible en comparaison du droit applicable au 1er janvier 1994 (seconde branche).

B.13. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

[...] ».

B.14. Sans qu'il faille vérifier si l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution a un effet direct en tant qu'il garantit le droit à la concertation et à la négociation collective et sans qu'il faille vérifier si cette disposition implique en l'espèce une obligation de *standstill* qui

s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection sans qu'existent des motifs tenant à l'intérêt général, la Cour constate qu'en l'absence d'une réglementation dérogatoire, la réglementation actuelle en matière de relations collectives de travail demeure applicable aux membres du personnel de l'association intercommunale d'enseignement. Dès lors, une forme de négociation collective est effectivement prévue et il n'y a pas de réduction sensible du niveau de protection.

B.15. Le second moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 6 mai 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt