

Numéro du rôle : 6199
Arrêt n° 100/2016 du 30 juin 2016

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article IX.2, § 2, du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement XIII-Mosaïque, posée par le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 20 avril 2015 en cause de R.L. et autres contre la Communauté flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 mai 2015, le Tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article IX.2, § 2, du décret du [13] juillet 2001 relatif à l'enseignement-XIII-Mosaïque (tel qu'il a été modifié par l'article [VIII.]55, 1<sup>o</sup>, *juncto* l'article [VIII.]59, du décret du 21 décembre 2012 relatif à l'enseignement XXII) est-il contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prévoit de fixer l'échelle des traitements pour la fonction de directeur de l'enseignement fondamental en tenant compte notamment du nombre d'élèves fréquentant l'école d'enseignement fondamental dans laquelle la fonction de directeur est exercée ?

Cette question se pose en particulier dans la mesure où cette possibilité a pour conséquence qu'à la suite de la fixation de l'échelle des traitements, le traitement d'un directeur d'une école d'enseignement fondamental qui n'atteint pas un nombre d'élèves déterminé est inférieur au traitement du directeur d'une école qui atteint ce nombre d'élèves ».

Des mémoires ont été introduits par :

- R.L., G.B., J.-P. M., M.V., M.F., D.K., J. V.L., V. V.O. et G.G., assistés et représentés par Me S. Gibens, avocat au barreau d'Anvers;

- la Communauté flamande, assistée et représentée par Me S. Butenaerts, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 11 mai 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er juin 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 1er juin 2016.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Les parties demanderesses devant le juge *a quo* sont des directeurs d'une école d'enseignement fondamental rémunérés par la Communauté flamande, partie défenderesse. Les uns sont directeurs d'une école ayant moins de 180 élèves, les autres d'une école ayant plus de 180 élèves mais moins de 350. Les parties demanderesses ont introduit devant le juge *a quo* une action en compensation d'une perte de rémunération.

En vertu de l'article IX.2, § 2, du décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement XIII-Mosaïque, le Gouvernement flamand fixe pour chaque fonction l'échelle de traitement. Il peut, ce faisant, tenir compte notamment du nombre d'élèves de l'école d'enseignement fondamental où la fonction de directeur est exercée.

Le juge *a quo*, accédant à la demande des parties demanderesse, pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

#### *Position des parties demanderesse devant le juge a quo*

A.1. L'article IX.2, § 2, 9°, en cause du décret du 13 juillet 2001 prévoit que le Gouvernement flamand peut fixer des échelles de traitement différentes selon que l'école d'enseignement fondamental où la fonction de directeur est exercée compte ou non un nombre déterminé d'élèves. Le Gouvernement flamand a utilisé ce critère, plus précisément pour les écoles qui dépassent ou non le seuil de 180 ou 350 élèves.

Le fait d'utiliser le nombre d'élèves en tant que critère pour établir une différence de rémunération entre des catégories identiques, à savoir les directeurs de l'enseignement fondamental, est discriminatoire en soi, étant donné qu'ils exercent tous la même fonction.

Selon les parties demanderesse devant le juge *a quo*, cette différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée. Des considérations budgétaires ne sauraient constituer un critère objectif susceptible de justifier cette différence. En revanche, un critère objectif pourrait consister en ce que, eu égard à une charge de travail potentiellement différente, il soit prévu un encadrement adapté, plutôt que de fixer des catégories de rémunération différentes.

Par ailleurs, le directeur d'une école ayant un nombre déterminé d'élèves, répartis entre plusieurs implantations, est confronté à une charge de travail plus élevée que le directeur d'une école ayant un élève de plus, mais dans une seule implantation. A cela s'ajoute que la fonction de directeur comporte plusieurs aspects qui sont sans rapport avec le nombre d'élèves, mais qui sont pareils pour tous les directeurs, par exemple le suivi de la législation en matière d'enseignement, le nombre de réunions et les formations.

Enfin, l'instauration d'échelles de traitement différentes suivant le nombre d'élèves n'est pas dans l'intérêt de l'enseignement lui-même. En effet, les candidats directeurs d'école et les directeurs d'école choisiront les écoles en fonction du nombre des élèves, puisqu'ils gagneront plus pour exercer les mêmes tâches.

Les parties demanderesse devant le juge *a quo* estiment dès lors que la mesure en cause n'est pas raisonnablement justifiée. Même si des motifs budgétaires devaient être pris en compte, *quod non*, tous les directeurs auraient dû être traités de la même manière.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.2. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Le législateur décretaal a choisi de permettre une différence de rémunération en fonction notamment du nombre d'élèves de l'école d'enseignement fondamental où la fonction de directeur est exercée. Le critère du nombre d'élèves est un critère objectif qui est en outre parfaitement mesurable. Selon le Gouvernement flamand, ce critère est raisonnablement justifié. La circonstance que la fonction de directeur soit exercée dans une école ayant un plus grand nombre d'élèves implique un accroissement des responsabilités et une augmentation de la charge de travail. La possibilité de prévoir une telle différence de rémunération existe, selon le Gouvernement flamand, dans plusieurs domaines, non seulement dans l'enseignement, mais dans l'ensemble du secteur public.

Il se réfère à cet égard, entre autres, aux jetons de présence des conseillers communaux et aux traitements des bourgmestres et des échevins qui sont différenciés en fonction du nombre d'habitants d'une commune.

Se fondant sur la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement flamand expose que ne violent pas le principe d'égalité et de non-discrimination des normes législatives concernant des membres du personnel du service public, qui prévoient une rémunération différenciée sur la base d'éléments objectifs qui concernent notamment le poids de la fonction.

L'argument selon lequel le critère choisi par le législateur décrétoal ne serait pas fondé sur la charge de travail mais reposerait uniquement sur des motifs d'ordre budgétaire manque en fait et est dénué de pertinence. En effet, le législateur décrétoal peut, lorsqu'il fait des choix politiques, tenir compte de restrictions budgétaires. Par ailleurs, l'instauration de la différenciation en matière de rémunération doit être examinée à la lumière de la réforme globale à laquelle il a été procédé pour les directeurs des écoles fondamentales. A cet égard, le Gouvernement flamand relève que les conventions collectives de travail VI et VIII respectivement du 23 avril 2002 et du 5 octobre 2006, qui fondent directement la mesure en cause, prévoient non seulement une différenciation en matière de rémunération sur la base du nombre d'élèves, mais également une mesure spécifique destinée aux petites écoles fondamentales qui se voient octroyer des moyens permettant aux directeurs de ces écoles d'être partiellement « dispensés de leur mission d'enseigner ». Ces aides et cet encadrement supplémentaires pour les directeurs de petites écoles fondamentales exigent un effort budgétaire relativement important. L'argument reposant sur le fait que d'autres choix politiques seraient possibles ne suffit pas, selon le Gouvernement flamand, pour conclure à une violation du principe d'égalité et de non-discrimination et porterait atteinte au pouvoir discrétionnaire du législateur décrétoal.

- B -

B.1.1. L'article IX.2, § 2, du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement XIII-Mosaïque, tel qu'il a été modifié par l'article VIII.55 du décret de la Communauté flamande du 21 décembre 2012 relatif à l'enseignement XXII, dispose :

« Le Gouvernement flamand fixe pour chaque fonction l'échelle de traitement. Pour ce faire, il peut tenir compte :

- 1° de la nature de la fonction;
- 2° du niveau d'enseignement;
- 3° de la forme d'enseignement;
- 4° du degré;
- 5° de l'enseignement supérieur professionnel HBO-5, du niveau de qualification 5;
- 6° du cycle ou de la forme d'enseignement où la fonction est exercée;
- 7° des titres qui y donnent accès;
- 8° du cours, de la spécialité, de la formation ou du module à enseigner;

9° du nombre d'élèves dans l'école dans l'enseignement fondamental où la fonction de directeur est exercée;

10° du fait de suivre une formation.

Le Gouvernement flamand échelonne les échelles de traitement et détermine comment elles sont indiquées ».

B.1.2. En vertu de l'article VIII.59 du décret précité du 21 décembre 2012, l'article VIII.55, 1°, qui a inséré notamment le 9° actuellement en cause dans l'alinéa 1er de l'article IX.2, § 2, du décret précité du 13 juillet 2001, produit ses effets à partir du 1er septembre 2002.

B.2. Les travaux préparatoires de l'article VIII.55, 1°, du décret du 21 décembre 2012 précisent :

« En exécution des CCT VI et VIII, il est alloué, à partir du 1er septembre 2002, pour la fonction de directeur dans l'enseignement fondamental, une échelle de traitement différente selon la taille de l'école, exprimée en nombre d'élèves. Au départ, à partir du 1er septembre 2002, deux groupes étaient distingués, trois à partir du 1er septembre 2007. Cette opération s'est faite par des arrêtés du Gouvernement flamand, partant du principe que l'article IX.2, § 2, du décret du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement XIII-Mosaïque procurait un fondement juridique à cet effet : ' § 2. Le Gouvernement flamand fixe pour chaque fonction l'échelle de traitement. Pour ce faire, il peut tenir compte de la nature de la fonction, (...) '.

Dans l'arrêt n° 216.047 du 27 octobre 2011, le Conseil d'Etat a toutefois jugé que le Gouvernement flamand avait, dans deux arrêtés attaqués fixant des échelles de traitement, prévoyant la différenciation en question au niveau de la rémunération pour la fonction de directeur dans l'enseignement fondamental en fonction du nombre d'élèves, excédé les limites de la délégation qui lui avait été donnée à l'article IX.2, § 2, de ce décret pour fixer l'échelle de traitement. Dans l'arrêt définitif n° 217.996 du 15 février 2012, le Conseil d'Etat annule les deux arrêtés attaqués fixant des échelles de traitement dans la mesure où ils fixent des échelles de traitement pour la fonction de directeur dans l'enseignement fondamental portant les numéros d'identification 779, 883 et 879. L'arrêt somme à remédier à la violation constatée du principe de légalité en prenant une initiative décrétole. Ces dispositions modificatives tendent à ce que le législateur compétent prenne cette initiative.

La politique de rémunération menée ces dix dernières années à l'égard du directeur dans l'enseignement fondamental, qui a été mise en place en concertation avec les partenaires sociaux, n'est pas en cause. Nous persistons à affirmer que les CCT VI et VIII doivent être exécutées comme convenu. Nous proposons de remédier à la violation du principe de légalité en adaptant rétroactivement le fondement juridique décrétole des échelles de traitement : il faut préciser que le nombre d'élèves peut constituer un élément sur la base duquel le Gouvernement flamand peut fixer des échelles de traitement différentes pour la fonction de directeur d'une école d'enseignement fondamental.

L'effet rétroactif jusqu'au 1er septembre 2002 est nécessaire pour éviter l'insécurité juridique quant aux traitements et suppléments de traitement qui ont été versés en conformité avec les CCT précitées. Il s'agit d'une régularisation d'une situation juridique et d'une situation de fait qui a lieu dans le respect des exigences en matière de sécurité juridique et de droits individuels » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1796/1, pp. 62-63).

B.3. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article IX.2, § 2, du décret du 13 juillet 2001 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le nombre d'élèves constitue un élément sur la base duquel le Gouvernement flamand peut fixer des échelles de traitement différentes pour la fonction de directeur d'une école d'enseignement fondamental.

B.4.1. Lorsqu'il fixe le statut pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement, le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu.

Il appartient au législateur décrétoal, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, d'établir des critères dont le Gouvernement flamand peut tenir compte afin de fixer les échelles de traitement pour les fonctions dans l'enseignement.

B.4.2. Le critère du nombre d'élèves qui peut être utilisé pour fixer l'échelle de traitement du directeur d'une école d'enseignement fondamental n'est pas dénué de justification raisonnable dès lors que les responsabilités et la charge de travail du directeur d'une école augmentent proportionnellement au nombre d'élèves. Le législateur décrétoal a pu considérer que la circonstance que la fonction de directeur implique certains aspects qui sont sans rapport avec le nombre d'élèves et sont semblables pour tous les directeurs, par exemple le suivi de la réglementation en matière d'enseignement, les formations à suivre et le nombre de réunions, n'était pas suffisante pour donner la préférence à un autre critère que celui du nombre d'élèves.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article IX.2, § 2, 9°, du décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2001 relatif à l'enseignement XIII-Mosaïque ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 30 juin 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot