

| |
|---|
| Numéro du rôle : 6748 |
| Arrêt n° 152/2018 du 8 novembre 2018 |

ARRÊT

En cause : le recours en annulation de l'article V.8 du décret de la Communauté flamande du 16 juin 2017 relatif à l'enseignement XXVII, introduit par l'ASBL « Provinciaal Onderwijs Vlaanderen » et la régie provinciale autonome « Provinciaal Onderwijs Antwerpen ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

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 19 octobre 2017 et parvenue au greffe le 20 octobre 2017, un recours en annulation de l'article V.8 du décret de la Communauté flamande du 16 juin 2017 relatif à l'enseignement XXVII (publié au *Moniteur belge* du 18 août 2017, seconde édition) a été introduit par l'ASBL « Provinciaal Onderwijs Vlaanderen » et la régie provinciale autonome « Provinciaal Onderwijs Antwerpen », assistées et représentées par Me J. Deridder, avocat au barreau d'Anvers.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me F. Judo et Me T. Souverijns, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 18 juillet 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et F. Daoût, 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 19 septembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 septembre 2018.

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 -

A.1.1. Les parties requérantes prennent un moyen de la violation, par l'article V.8 du décret de la Communauté flamande du 16 juin 2017 relatif à l'enseignement XXVII, des articles 10, 11, 24, §§ 1er et 4, et 27 de la Constitution.

A.1.2. Les parties requérantes exposent que la disposition attaquée prévoit une nouvelle norme de rationalisation applicable aux centres d'enseignement pour adultes qui augmente considérablement le nombre d'heures de cours/apprenant à atteindre. Le fait de respecter ou non cette nouvelle norme de rationalisation a des conséquences non seulement sur les subventions accordées aux centres d'enseignement pour adultes mais également sur leur pérennité. Les centres qui n'ont pas atteint la norme de rationalisation pendant deux périodes de référence successives ne disposent que de deux possibilités : soit fusionner avec un autre centre, soit arrêter de dispenser leur enseignement.

Les centres provinciaux d'enseignement pour adultes ne disposant pas de la faculté de s'associer entre eux ou avec d'autres centres, si l'autorité scolaire provinciale n'atteint pas la norme de rationalisation, elle ne dispose que de la possibilité de supprimer progressivement les cours dispensés. C'est un obstacle auquel seules les autorités scolaires provinciales sont confrontées. Cette différence de traitement serait contraire aux articles 10, 11 et 24, § 1er, et 4, de la Constitution.

A.1.3. Le simple fait que la seconde partie requérante, étant une régie publique autonome, dispose, en vertu de l'article 235, § 5, du décret provincial, d'une faculté limitée de créer d'autres personnes morales ou d'y participer, ne modifie rien au caractère discriminatoire de la disposition attaquée. Elle ne peut en effet pas s'associer avec d'autres autorités scolaires provinciales puisque les autres provinces flamandes dispensent elles-mêmes leur enseignement provincial et non par le biais d'une régie provinciale autonomisée. Il serait contraire à la liberté d'association que les autorités scolaires provinciales soient contraintes, du moins implicitement, de constituer une régie publique autonome ainsi que de fusionner avec des autorités scolaires non provinciales.

Dès lors que ces éléments empêchent ainsi les provinces d'atteindre les normes de rationalisation et qu'en conséquence, elles sont, sans la moindre justification, traitées différemment des autres dispensateurs d'enseignement, la disposition attaquée violerait le principe d'égalité et la liberté d'enseignement active. Un simple décret, adopté par le législateur décentralisé communautaire en exécution de la réglementation relative à l'enseignement, suffirait cependant pour permettre aux autorités scolaires provinciales d'atteindre les normes de rationalisation.

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen est irrecevable en ce qu'il n'est dirigé que contre l'absence, en ce qui concerne les centres provinciaux d'enseignement pour adultes, d'un fondement juridique permettant de fusionner avec un autre centre d'enseignement pour adultes afin d'atteindre la nouvelle norme de rationalisation de 700 000 heures de cours/apprenant.

Ce grief trouve son origine non pas dans la disposition attaquée, qui fixe exclusivement la norme de rationalisation et les conséquences en cas de non-respect de cette norme, mais dans l'absence d'un décret spécifique qui offre aux provinces un fondement juridique pour fusionner, tel qu'il en existe pour les communes. Un tel fondement juridique ne doit pas être inséré dans une disposition de rationalisation, comme la disposition attaquée, mais dans un décret séparé relatif à la coopération interprovinciale ou à l'association interprovinciale d'enseignement. Pour autant que les décrets cités par les parties requérantes offrent déjà aux centres d'enseignement pour adultes un fondement juridique insuffisant pour coopérer ou fusionner, cette situation découle de ces dispositions et non de la disposition attaquée.

A.2.2. Le Gouvernement flamand estime par ailleurs que le moyen n'est pas fondé puisque les centres provinciaux d'enseignement pour adultes disposent dans la pratique de la faculté de fusionner avec d'autres centres.

Premièrement, les provinces peuvent réunir leurs centres d'enseignement pour adultes dans une agence autonomisée interne afin de satisfaire ainsi à la norme de rationalisation. Le fait que cette forme juridique soit une possibilité ressort de la circonstance que la seconde partie requérante – avant d'avoir été transformée en une régie publique autonome – était l'agence autonomisée interne « Provinciaal Onderwijs Antwerpen », née de la fusion de six établissements d'enseignement provinciaux.

Deuxièmement, les provinces peuvent organiser leurs centres d'enseignement pour adultes sous la forme d'une régie provinciale autonome et, par le biais de cette régie provinciale, ces centres peuvent fusionner avec d'autres centres d'enseignement pour adultes. Actuellement, la seconde partie requérante a fait le choix de cette forme juridique pour exercer sa compétence d'enseignement. Le fait que les autres provinces flamandes n'organisent pas l'enseignement destiné aux adultes par le biais d'une régie provinciale autonome n'est pas pertinent en la matière. Cette circonstance n'a en effet pas empêché la seconde partie requérante, ni les autres provinces flamandes de procéder à des fusions. L'allégation des parties requérantes selon laquelle leurs possibilités de fusionner sont restreintes serait donc erronée en fait. Les centres provinciaux d'enseignement pour adultes peuvent se prévaloir directement de la liberté d'enseignement active, garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution, pour fusionner avec d'autres centres provinciaux, sans qu'une base décentralisée ne soit requise à cet effet.

En outre, le législateur décentralisé peut limiter la liberté d'enseignement des communes et des provinces dans le cadre de programmes de rationalisation et de subventions. Le législateur décentralisé dispose d'une grande liberté d'appréciation en la matière. Les dispositions de rationalisation constituent par excellence des mesures qui peuvent justifier des restrictions à la liberté d'enseignement.

A.2.3. Enfin, le Gouvernement flamand observe encore que les centres d'enseignement pour adultes ne sont pas obligés de fusionner s'ils n'atteignent pas la norme de rationalisation. En bénéficiant du transfert d'une ou de plusieurs « subdivisions structurelles » d'un autre centre, un centre peut recevoir des périodes/enseignement

qui, converties en heures de cours/apprenant et ajoutées aux heures de cours/apprenant dispensées par le centre lui-même, suffisent pour atteindre la norme de rationalisation.

A.3.1. Les parties requérantes soulignent que l'inconstitutionnalité alléguée ne découle pas d'une lacune dans la réglementation administrative, mais bien de la disposition attaquée. Leur grief porte sur le fait que la disposition attaquée impose la constitution d'une autre personne morale ou la participation dans celle-ci comme condition de subvention, alors que seules les autorités scolaires provinciales ne peuvent pas remplir cette condition.

A.3.2. Les parties requérantes contestent par ailleurs la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle les centres provinciaux d'enseignement pour adultes pourraient effectivement fusionner avec d'autres centres.

La référence du Gouvernement flamand à la faculté d'organiser un centre provincial d'enseignement pour adultes sous la forme d'une agence autonomisée interne n'est pas pertinente. La disposition attaquée requiert en effet que la fusion aboutisse à la constitution d'une seule personne morale. Étant donné que les agences autonomisées internes n'ont pas la personnalité juridique, elles ne peuvent pas coopérer sous la forme d'une seule personne morale. En outre, les articles 215 et suivants du décret provincial ne prévoient pas la possibilité de coopérer entre des agences autonomisées internes provenant d'administrations provinciales différentes.

La faculté d'organiser la qualité d'autorité scolaire sous la forme d'une régie provinciale autonome n'enlève rien à la violation alléguée des droits fondamentaux. Comme la requête l'a exposé, la disposition attaquée viole la liberté d'enseignement et la liberté d'association, garanties par la Constitution, en ce qu'elle contraint l'autorité provinciale à constituer ou à maintenir une régie publique autonome afin de satisfaire à la norme renforcée de rationalisation et, ainsi, de pouvoir enseigner à des adultes.

Par ailleurs, l'allégation selon laquelle la seconde partie requérante aurait fusionné avec un autre centre manque en fait. À ce jour, aucun accord de ce genre ne s'est encore concrétisé. Le Gouvernement flamand ne peut davantage renvoyer utilement à la prétendue fusion entre le centre provincial d'enseignement pour adultes « De Nobel », situé en Brabant flamand, et le centre d'enseignement pour adultes Leuven-Landen de l'enseignement communautaire. Il ne s'agit en effet pas d'une fusion donnant naissance à une seule personne morale, à laquelle la province participe, mais d'un transfert de la qualité d'autorité scolaire à l'enseignement communautaire qui fait perdre cette qualité à la province du Brabant flamand. C'est précisément contre un tel transfert obligatoire de la qualité d'autorité scolaire que luttent les parties requérantes.

Par ailleurs, les parties requérantes soutiennent que l'article 24, § 1er, de la Constitution ne peut pas être lu en ce sens qu'il octroierait directement aux autorités scolaires provinciales la compétence de constituer des personnes morales ou d'y participer, sans qu'un fondement juridique décretaal séparé soit nécessaire à cette fin. Par analogie, il faudrait alors en effet considérer que les communes puisent directement dans la liberté d'association, garantie par l'article 27 de la Constitution, le droit de constituer des personnes morales ou d'y participer, sans que des restrictions en la matière puissent être imposées. Ce raisonnement impliquerait en effet que le décret portant réglementation de la coopération intercommunale, qui comporte, quant à lui, des restrictions est inconstitutionnel.

Enfin, la faculté d'atteindre la norme de rationalisation en transférant une ou plusieurs « subdivisions structurelles » ne peut être davantage admise pour remédier à l'inconstitutionnalité, puisque cette faculté suppose de trouver un partenaire qui soit disposé à renoncer à sa compétence d'enseignement par rapport aux « subdivisions structurelles » transférées. En outre, il s'agit d'une dérogation à la règle selon laquelle la norme de rationalisation doit avoir été atteinte au cours de la période de référence précédente par rapport à l'offre proposée par le centre lui-même.

A.4.1. Le Gouvernement flamand maintient la thèse selon laquelle le moyen est irrecevable. Le moyen n'est en effet pas dirigé contre la disposition attaquée qui impose seulement une norme de rationalisation ainsi qu'une sanction si cette norme n'est pas atteinte, mais contre les dispositions décretales qui prévoient des formes de coopération soit uniquement pour les communes, soit de manière insuffisante pour les provinces. La circonstance que l'absence d'un fondement juridique deviendrait problématique à la suite de la disposition attaquée n'y change rien. Le Gouvernement flamand renvoie en la matière à l'arrêt n° 27/2017 de la Cour.

A.4.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand réplique que la faculté de fusionner n'est d'aucune manière limitée pour les centres provinciaux d'enseignement pour adultes.

Ainsi, ils peuvent effectivement s'associer dans le cadre d'une agence autonomisée interne pour satisfaire à la norme de rationalisation. Cette faculté ressort notamment d'un avant-projet de décret de financement qui a été adopté le 7 mars 2018 en réunion plénière du Parlement flamand et qui prévoit des incitants pour les centres ou pour les partenariats qui poursuivent l'élargissement d'échelle. Les centres d'enseignement pour adultes ne doivent donc pas nécessairement coopérer sous la forme d'une seule personne morale. Des partenariats sans personnalité juridique, par exemple réalisés sous la forme d'une agence autonomisée interne, sont aussi autorisés, à condition naturellement que cette agence respecte la norme de rationalisation.

En ce qui concerne la critique des parties requérantes quant à la faculté d'organiser un centre d'enseignement pour adultes sous la forme d'une régie provinciale autonome, le Gouvernement flamand observe que la liberté générale d'association n'est applicable qu'à des institutions de droit privé, et non à des institutions de droit public, telles que les communes ou les provinces. Les parties requérantes ne peuvent dès lors en tirer un argument pour critiquer « l'alternative » que représente la régie provinciale autonome.

En outre, les parties requérantes considèrent à tort que les normes de rationalisation ne sont compatibles avec la liberté d'enseignement que si les centres d'enseignement pour adultes peuvent atteindre ces normes sur la base de leur propre compétence d'enseignement. L'objectif des normes de rationalisation consiste en effet à ce que les centres coopèrent et fusionnent pour ainsi réaliser un élargissement d'échelle, ce qui donnera lieu à une offre de plus grande qualité et qui permettra de mieux en contrôler le budget. Il est dès lors logique et compatible avec la liberté d'enseignement que les centres qui n'atteignent pas la norme de rationalisation soient obligés de constituer une régie provinciale autonome pour satisfaire à cette norme, ou qu'ils cèdent une partie (par le transfert de certaines disciplines) ou la totalité de leur compétence d'enseignement.

De même, la section de législation du Conseil d'État a reconnu dans son avis sur la disposition attaquée que l'obligation de fusionner pour les centres d'enseignement pour adultes qui ne satisfont pas à la norme de rationalisation ne donne pas nécessairement lieu à une atteinte de la liberté d'enseignement des institutions concernées. Tel ne serait le cas que s'il s'agissait de centres dotés d'une spécificité propre pour lesquels il est difficile ou impossible de réaliser une fusion opérationnelle. Les parties requérantes ne font toutefois pas valoir qu'elles se trouvent dans cette situation.

La fusion entre le centre provincial d'enseignement pour adultes « De Nobel », situé en Brabant flamand, et le centre d'enseignement pour adultes Leuven-Landen démontre en outre que les centres provinciaux peuvent fusionner sans adopter la forme juridique d'une régie provinciale autonome. D'autres fusions de centres d'enseignement provinciaux confirment cette possibilité.

A.4.3. Enfin, le Gouvernement flamand souligne que la participation dans une personne morale ou la fusion de centres provinciaux d'enseignement pour adultes ne trouvent pas leur fondement dans les articles 41 et 162 de la Constitution, qui requièrent un fondement décrétoal afin que les communes et les provinces puissent s'associer pour défendre des matières d'intérêt communal ou provincial, mais dans l'article 24, § 1er, de la Constitution qui garantit la liberté d'enseignement active. Les communes et les provinces peuvent invoquer directement cette disposition comme fondement pour leurs initiatives en matière d'enseignement et, donc aussi pour procéder à des fusions, sans qu'une habilitation décrétoale soit requise.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article V.8 du décret de la Communauté flamande du 16 juin 2017 relatif à l'enseignement XXVII, qui modifie l'article 97 du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes.

B.1.2. Dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, l'article 97 du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes dispose :

« § 1er. Un centre d'éducation des adultes agréé est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1, à condition que le centre d'éducation des adultes ait atteint, pendant la période de référence allant du 1er avril n-1 au 31 mars n inclus, au moins 120 000 heures de cours/apprenant.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 1er, un centre d'éducation des adultes est admissible au financement ou aux subventions des formations des disciplines visées à l'article 8, s'il a, au moment de l'adhésion à la structure de coopération telle que visée aux articles 4 et 50, § 1er, du décret du 30 avril 2009 relatif à l'enseignement secondaire après secondaire et l'enseignement supérieur professionnel HBO 5, atteint pour ces formations au moins 60 000 heures de cours/apprenant pendant la période de référence précédant cette adhésion.

§ 3. Par dérogation au paragraphe 1er, un centre d'éducation des adultes dont l'implantation principale est située dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans une des communes du 'Vlaamse Rand' et de la frontière linguistique, est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1, à condition que le centre d'éducation des adultes ait atteint, pendant la période de référence allant du 1er avril n-1 au 31 mars n inclus, au moins 60 000 heures de cours/apprenant.

§ 4. [...]

§ 5. Un centre d'éducation des adultes ayant compétence d'enseignement pour une formation de l'enseignement secondaire des adultes qui est agréé via la procédure visée à l'article 61, § 2, n'est admissible au financement ou aux subventions qu'à condition qu'il ait atteint, pendant la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n, au moins 360 000 heures de cours/apprenant.

§ 6. Si, dans la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n, un centre d'éducation des adultes ne remplit plus les conditions visées aux §§ 1er, 3 et 4, le financement ou le subventionnement de la subdivision structurelle ou des subdivisions structurelles en question, telles que visées au paragraphe 1er, dudit centre d'éducation des adultes en question est progressivement supprimé jusqu'à zéro à partir de l'année n.

Les apprenants inscrits auprès du centre d'éducation des adultes au moment où la suppression progressive est décidée, doivent avoir la possibilité d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée. Par délai normal, il y a lieu de comprendre un délai ininterrompu et sans recommencement d'un module. La suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée endéans une période de trois années scolaires.

A la demande de l'autorité du centre concernée, le Gouvernement flamand peut, après avis du Vlaamse Onderwijsraad, accorder à un centre d'éducation des adultes une dérogation à la norme de rationalisation. Le Gouvernement fixe le délai de validité de la dérogation. A

cette fin, l'autorité du centre envoie au plus tard le 15 avril de l'année scolaire précédente une demande motivée à l'administration compétente.

§ 7. Si, au moment de l'adhésion à une structure de coopération, un centre d'éducation des adultes ne remplit plus les conditions visées au paragraphe 2, le financement ou le subventionnement de la subdivision structurelle enseignement supérieur professionnel HBO 5 du centre d'éducation des adultes en question est progressivement supprimé jusqu'à zéro à partir de l'année scolaire suivante.

Les apprenants inscrits auprès du centre d'éducation des adultes au moment où la suppression progressive visée à l'alinéa premier est décidée, doivent avoir la possibilité d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée. Par délai normal, il y a lieu de comprendre un délai ininterrompu et sans recommencement d'un module. La suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée endéans une période de trois années scolaires.

A la demande du centre d'éducation des adultes concerné, le Gouvernement flamand peut accorder une dérogation à la norme visée au paragraphe 2. Pour pouvoir faire usage de cette dérogation, le centre d'éducation des adultes doit avoir atteint, pendant la période de référence 2011-2012 ou 2012-2013, pour toutes les formations de la subdivision structurelle enseignement supérieur professionnel qu'il organise au moment de l'adhésion à la structure de coopération, la norme visée au paragraphe 2; de plus, le centre doit pouvoir démontrer de vouloir adhérer à une structure de coopération dont aucun autre centre d'éducation des adultes n'est membre jusqu'à présent. À cette fin, l'autorité du centre envoie au plus tard le 15 avril de l'année scolaire précédente une demande motivée à l'administration compétente ».

B.1.3. L'article V.8, attaqué, du décret de la Communauté flamande du 16 juin 2017 relatif à l'enseignement XXVII modifie comme suit l'article 97, précité, du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes :

« 1° le paragraphe 1er est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 1er. Un centre d'éducation des adultes agréé ayant compétence d'enseignement pour les disciplines telles que visées à l'article 7 est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1 lorsque le centre d'éducation des adultes satisfait à une des conditions suivantes :

1° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de plus de 300 habitants par km² est prise en considération, a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n, au moins 700 000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes. Dans ce chiffre ne sont pas comprises les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles à un autre centre au 1er septembre n;

2° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de plus de 300 habitants par km² est prise en considération, a atteint au 1er septembre n, au moins la somme de 700 000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes

dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

3° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de 300 habitants ou moins par km² est prise en considération, a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n, au moins 360 000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes. Dans ce chiffre ne sont pas comprises les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles à un autre centre au 1er septembre n;

4° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de 300 habitants ou moins par km² est prise en considération, a atteint au 1er septembre n, au moins la somme de 360 000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes, dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

5° le centre d'éducation des adultes dont l'implantation principale est située au 1er janvier 2017 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes périphériques et des communes de la frontière linguistique ou dans les anciennes communes minières Beringen, Genk, Houthalen-Helchteren, Heusden-Zolder et Maasmechelen, a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 525 000 heures de cours/apprenant. Dans ce chiffre ne sont pas comprises les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles à un autre centre au 1er septembre n;

6° le centre d'éducation des adultes dont l'implantation principale est située au 1er janvier 2017 dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes périphériques et des communes de la frontière linguistique ou dans les anciennes communes minières Beringen, Genk, Houthalen-Helchteren, Heusden-Zolder et Maasmechelen, a atteint au 1er septembre n au moins la somme de 525 000 heures de cours/apprenant dans l'enseignement secondaire des adultes, dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

7° le centre d'éducation des adultes détient la compétence d'enseignement pour au maximum une discipline comme prévue à l'article 7 et a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 200 000 heures de cours/apprenant dans cette discipline;

8° le centre d'éducation des adultes détient compétence d'enseignement pour au maximum une discipline comme prévue à l'article 7 et a atteint au 1er septembre n, au moins la somme de 200 000 heures de cours/apprenant, dont une partie sont les heures de cours/apprenant qui ont été atteintes par le centre, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n dans cette discipline et une partie les heures de cours/apprenant qui ont, suivant la formule de l'article 98, § 1er, servi de base au calcul du transfert des périodes/enseignant lors d'un transfert d'une ou plusieurs subdivisions structurelles au 1er septembre n;

9° le centre d'éducation des adultes détient la compétence d'enseignement pour au maximum deux disciplines comme prévues à l'article 7, dont une discipline pour laquelle aucun autre centre d'éducation des adultes ne détient compétence d'enseignement, et a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 200 000 heures de cours/apprenant dans une de ces disciplines.

Un centre d'éducation des adultes agréé ayant compétence d'enseignement pour seules les disciplines comme prévues à l'article 8 et/ou seule la formation spécifique des enseignants est admissible au financement ou aux subventions pour l'année scolaire n/n+1 lorsque le centre d'éducation des adultes a atteint, pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n, au moins 120 000 heures de cours/apprenant. ';

2° le paragraphe 3 est abrogé;

3° dans le paragraphe 5, le membre de phrase ' qu'à condition qu'il ait atteint, pendant la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n, au moins 360 000 heures de cours/apprenant' est remplacé par les phrases suivantes :

' qu'à condition de répondre à une des conditions suivantes :

1° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de plus de 300 habitants par km² est prise en considération, a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 850 000 heures de cours/apprenant;

2° le centre d'éducation des adultes pour lequel une densité de la population de 300 habitants ou moins par km² est prise en considération, a atteint pendant la période de référence du 1er avril n-1 au 31 mars n au moins 360 000 heures de cours/apprenant. ';

4° le paragraphe 6 est remplacé par les dispositions suivantes :

' § 6. Le non-respect des conditions prévues au paragraphe 1er dans les périodes de référence du 1er avril n-2 au 31 mars n'entraînera la suppression progressive jusqu'à zéro à partir de l'année n de l'attribution d'un financement ou de subventions à la subdivision structurelle ou aux subdivisions structurelles en question au sens du paragraphe 1er, du centre d'éducation des adultes en question.

Tout centre n'ayant pas atteint la norme de rationalisation pendant deux périodes de référence consécutives doit au 1er septembre de l'année scolaire suivante :

1° soit fusionner avec un autre centre;

2° soit procéder à la suppression progressive tout en permettant aux apprenants inscrits dans le centre d'éducation des adultes au moment où la suppression progressive est décidée, d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée. Par délai normal, il faut entendre un délai ininterrompu et sans recommencement d'un module. La suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée endéans une période de trois années scolaires. ' ».

Conformément à l'article V.13 du décret de la Communauté flamande du 16 juin 2017 relatif à l'enseignement XXVII, l'article V.8, attaqué, entre en vigueur le 1er septembre 2019.

B.2.1. L'article 97 du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes (ci-après : le décret du 15 juin 2007) fixe les « normes de rationalisation » de l'enseignement pour adultes, c'est-à-dire la norme qu'un centre d'enseignement pour adultes doit respecter pour continuer à bénéficier d'un financement ou d'un subventionnement (article 2, 35°, du même décret).

B.2.2. Dans sa version applicable avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, l'article 97, § 1er, du décret du 15 juin 2007 prévoit qu'un centre d'éducation des adultes agréé peut prétendre à un financement ou à un subventionnement lorsqu'il a atteint, pendant la période de référence, au moins 120 000 heures de cours/apprenant. Les « heures de cours/apprenant » se définissent comme « le résultat de la multiplication du nombre de périodes de cours d'un module par le nombre d'apprenants admissibles au financement ou aux subventions » (article 2, 27°, du même décret). L'article 97, §§ 2 et 3, prévoit par dérogation des normes de rationalisation inférieures.

Selon l'article 97, § 6, du décret du 15 juin 2007, lorsqu'un centre d'éducation des adultes ne remplit plus ces normes de rationalisation durant la période de référence, le financement ou le subventionnement de la ou des « subdivisions structurelles » en question du centre d'éducation des adultes en question est progressivement supprimé jusqu'à zéro. Les apprenants inscrits doivent avoir la possibilité d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée, et la suppression progressive jusqu'à zéro doit être réalisée sur une période de trois années scolaires. À la demande de la direction du centre concernée, le Gouvernement flamand peut, après avis du « Vlaams Onderwijsraad » (le Conseil flamand de l'enseignement), accorder une dérogation à la norme de rationalisation applicable.

B.2.3. La disposition attaquée augmente la norme de rationalisation prévue par l'article 97, § 1er, du décret du 15 juin 2007. Cette norme est ainsi fixée à 700 000 heures de cours/apprenant dans le cas des centres pour lesquels une densité de la population de plus de 300 habitants par km² est prise en considération (1° et 2°), et à 360 000 heures de cours/apprenant dans le cas des centres pour lesquels une densité de la population de moins de 300 habitants par km² est prise en considération (3° et 4°). De plus, différentes normes inférieures sont prévues par dérogation (5° à 9°). Le centre doit atteindre la norme de rationalisation applicable soit en générant lui-même suffisamment d'heures de cours/apprenant, soit grâce au transfert d'une ou de plusieurs « subdivisions structurelles », c'est-à-dire des disciplines, provenant d'un autre centre. Dans ce dernier cas, les périodes/enseignant transférées sont converties en heures de cours/apprenant et ajoutées aux heures de cours/apprenant que le centre bénéficiaire a lui-même générées.

L'article 97, § 6, du décret du 15 juin 2007, tel qu'il est remplacé par la disposition attaquée, prévoit que si le centre n'a pas atteint la norme de rationalisation pendant deux périodes de référence consécutives, le financement ou le subventionnement de la ou des « subdivisions structurelles » en question est supprimé progressivement jusqu'à zéro. La possibilité de demander une dérogation à la norme de rationalisation est abrogée.

Dès le 1er septembre 2019 - la date d'entrée en vigueur de la disposition attaquée - tout centre n'ayant pas atteint la norme de rationalisation pendant deux périodes de référence consécutives dispose de deux possibilités à partir du 1er septembre de l'année scolaire qui suit. D'une part, le centre peut fusionner avec un autre centre, c'est-à-dire procéder à « la réunion en un seul centre de deux ou plusieurs centres » (article 2, 15°, du même décret). Une telle fusion s'effectue soit par la réunion, en un seul établissement, de deux ou plusieurs établissements qui sont supprimés simultanément, soit par la réunion de deux ou plusieurs établissements, où un des établissements continue à exister en absorbant l'autre, ce qui implique qu'il ne subsiste qu'un seul pouvoir organisateur et un seul directeur (article 66 du même décret). D'autre part, le centre peut procéder à sa suppression progressive, qui est réalisée par la fermeture progressive de toutes les « subdivisions structurelles ». Cette suppression progressive doit être effectuée sur une période de trois années scolaires, les étudiants inscrits devant avoir la possibilité d'achever complètement et dans un délai normal la formation entamée, c'est-à-dire sans interruption et sans recommencement d'un module.

B.2.4. La disposition attaquée a été commentée comme suit dans l'exposé des motifs :

« Pour renforcer l'efficacité et la visibilité de l'enseignement pour adultes et pour utiliser les moyens de façon plus rationnelle, il est souhaitable de réaliser des économies d'échelle dans l'enseignement pour adultes. Un élargissement d'échelle permettra aux centres de garantir encore mieux la qualité de fonctionnement dans le futur. Les objectifs qui seront atteints en augmentant la taille des centres d'enseignement pour adultes sont les suivants :

- renforcer la visibilité de l'enseignement pour adultes;
- répondre au mieux aux besoins et préoccupations de l'apprenant;
- offrir des parcours complets aux apprenants;
- mieux satisfaire les besoins des groupes cibles spécifiques;
- employer les infrastructures avec davantage d'efficacité;
- augmenter et améliorer les chances de professionnalisation et de polyvalence du personnel;
- intégrer des tâches logistiques et administratives et une gestion financière rationnelle.

Ces objectifs sont clairs, légitimes et dans l'intérêt de l'apprenant. La mesure ne vise pas à réduire l'offre, mais au contraire à l'élargir. Le but est de disposer de centres suffisamment grands qui, dans l'intérêt des apprenants, pourront proposer une offre rationnelle de parcours complets répartis de manière équilibrée entre les différentes implantations, sans concurrence mutuelle.

Des centres moins nombreux, disposant chacun d'une capacité renforcée, seront plus à même de présenter une offre transparente à des apprenants potentiels, y compris à des groupes cibles, afin de conclure des collaborations avec des partenaires essentiels tels que les 'Huizen van het Nederlands' (Maisons du néerlandais), le 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling' (l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle, VDAB) et les communes.

À partir du 1er septembre 2019, tout centre d'enseignement pour adultes ayant compétence d'enseignement pour plusieurs disciplines devra avoir atteint une norme de rationalisation plus élevée dans l'enseignement secondaire pour adultes pour pouvoir bénéficier d'un financement ou d'un subventionnement.

Les centres ne doivent pas nécessairement avoir atteint eux-mêmes ces normes au cours de la période de référence précédente. Il est également possible que, par transfert, un centre ait reçu d'un autre centre des périodes/enseignant qui, en étant ajoutées aux heures de cours/apprenant dispensées en interne, suffisent pour atteindre la norme de rationalisation.

[...]

L'accord de gouvernement flamand de 2014 annonce une réforme de l'enseignement pour adultes optant pour des économies d'échelle et un mécanisme de financement incitant les établissements à une utilisation rationnelle des moyens. Le 25 mars 2016, le Gouvernement flamand a approuvé la note de réflexion ' Volwassenenonderwijs als kansonderwijs. Kansen op leren, integreren en kwalificeren, een leven lang ' [L'enseignement pour adultes comme enseignement de la seconde chance, celle de l'apprentissage, de l'intégration et de la qualification, une vie durant], qui prévoit une réalisation progressive de cette réforme afin de laisser au secteur le temps de s'organiser. La première étape consista à adapter la procédure de programmation afin que les fusions de centres d'enseignement pour adultes ne soient plus liées à une zone d'action. La fixation de nouvelles normes de rationalisation pour les centres d'enseignement pour adultes constitue l'étape suivante. Ces normes de rationalisation sont fixées dans le projet de décret à l'examen, mais elles n'entreront en vigueur que le 1er septembre 2019 afin que les centres aient suffisamment de temps pour atteindre ces normes en procédant à des fusions et/ou à des transferts.

[...]

À l'heure actuelle, les centres d'enseignement pour adultes sont soumis à une norme de rationalisation de 120 000 heures de cours/apprenant. Les centres d'enseignement pour adultes dont l'implantation principale se situe dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans les communes de la périphérie bruxelloise et de la frontière linguistique doivent atteindre au moins 60 000 heures de cours/apprenant. Pour renforcer l'efficacité et la visibilité de l'enseignement pour adultes et pour utiliser les moyens de façon plus rationnelle, il est souhaitable de réaliser des économies d'échelle substantielles. Les centres seront ainsi plus à même de répondre au mieux aux besoins et préoccupations des apprenants. Cet élargissement d'échelle permettra aux centres de garantir encore mieux la qualité de fonctionnement dans le futur : offrir des parcours complets aux apprenants, privilégier la collaboration pour des groupes cibles spécifiques, employer les infrastructures avec davantage d'efficacité, offrir au personnel davantage d'opportunités en matière de professionnalisation et de polyvalence, augmenter la capacité de gestion par l'intégration de tâches logistiques et administratives et par une gestion financière et un management efficaces et rationnels.

[...]

La possibilité de déroger à la norme de rationalisation sur demande motivée est remplacée par un règlement sans charge administrative pour les centres. Lorsqu'un centre n'atteint pas la norme de rationalisation durant deux périodes de référence consécutives, il lui reste à partir du 1er septembre de l'année scolaire qui suit deux solutions : soit la fusion, soit la suppression progressive » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1146/1, pp. 10-11 et 29-32).

B.2.5. L'article 20 du décret du 16 mars 2018 « modifiant le statut des membres du personnel des centres d'éducation des adultes et modifiant le volet financier du décret du 15 juin 2007 relatif à l'éducation des adultes » a apporté les modifications suivantes à l'article 97 du décret du 15 juin 2007, tel qu'il est modifié par la disposition attaquée :

« 1° dans le paragraphe 1er, le membre de phrase ‘ la période de référence allant du 1er avril n-1 au 31 mars n inclus ’ et le paragraphe 5 ‘ la période de référence 1er avril n-1 - 31 mars n ’ sont remplacés chaque fois par le membre de phrase ‘ la période de référence du 1er janvier n-1 au 31 décembre n-1 ’;

2° dans le paragraphe 6, alinéa 1er, le membre de phrase ‘ période de référence 1er avril n-2 - 31 mars n ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ période de référence du 1er janvier n-2 au 31 décembre n-1 ’ ».

Ces modifications, qui ont seulement pour effet de fixer différemment la période de référence, n’ont pas d’incidence sur l’examen de la disposition attaquée.

Quant au fond

B.3. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 24, §§ 1er et 4, et 27 de la Constitution.

B.4.1. Le Gouvernement flamand objecte que le moyen est irrecevable puisque le grief qu’il invoque ne trouverait pas son origine dans la disposition attaquée, mais dans « l’absence d’un décret spécifique offrant aux provinces, par analogie à ce qui s’applique aux communes, un fondement juridique pour opérer des fusions ».

B.4.2. Il ressort de l’exposé du moyen que la critique formulée par les parties requérantes est dirigée contre l’identité de traitement entre les centres provinciaux d’enseignement pour adultes et les autres centres d’enseignement pour adultes, en ce que l’obligation de fusionner avec un autre centre est imposée à tous les centres s’ils n’atteignent pas la norme de rationalisation applicable, alors que les centres provinciaux ne pourraient pas procéder à une fusion, faute de base légale les y autorisant. La disposition attaquée porterait ainsi une atteinte discriminatoire à la liberté d’enseignement et à la liberté d’association garanties par les dispositions constitutionnelles invoquées dans le moyen.

Ce grief découle effectivement de la disposition en cause, à savoir le nouvel article 97, § 6, du décret du 15 juin 2007, qui impose sans distinction à tous les centres d’enseignement pour adultes l’obligation de fusionner ou de fermer progressivement.

B.4.3. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.5.1. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

B.5.2. L'article 27 de la Constitution a pour but de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités; il ne vise pas les provinces.

Le moyen n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 27 de la Constitution.

B.6.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6.2. L'article 24, § 4, de la Constitution dispose :

« Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié ».

Cette disposition énonce, dans le domaine de l'enseignement, le principe d'égalité et de non-discrimination qui se déduit des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.3. L'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; [...] ».

B.6.4. La liberté de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution implique que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif.

Cette liberté n'empêche toutefois pas que le législateur compétent prenne, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement obligatoire ou de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

B.6.5. La liberté d'enseignement définie à l'article 24, § 1er, de la Constitution suppose que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

Le droit aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier celles-ci à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité, du respect de normes de population scolaire et d'une égalité d'accès à l'enseignement, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décréte impose des conditions de financement et d'octroi de subventions qui restreignent l'exercice de cette liberté.

De telles mesures ne sauraient être considérées en tant que telles comme une atteinte à la liberté d'enseignement. Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées par rapport à celui-ci.

B.6.6. Une disposition qui concerne des normes de rationalisation destinées à l'enseignement pour adultes touche à l'organisation de l'enseignement.

B.7. Les parties requérantes ne font pas valoir que la mesure attaquée, qui oblige un centre d'enseignement pour adultes n'ayant pas atteint la norme de rationalisation à fusionner ou à fermer progressivement, porte atteinte, en tant que telle, à la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

La Cour doit vérifier si l'identité de traitement décrite en B.4.2 est raisonnablement justifiée.

B.8.1. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.4 que la mesure attaquée vise à accroître les économies d'échelle dans l'enseignement pour adultes afin de garantir une meilleure qualité de fonctionnement et une utilisation plus rationnelle des moyens.

La disposition attaquée, qui oblige un centre d'enseignement pour adultes à fusionner ou à fermer progressivement s'il ne respecte pas la norme renforcée de rationalisation pendant deux années de référence consécutives, est pertinente pour atteindre cet objectif légitime.

B.8.2. Par rapport à cet objectif d'un élargissement d'échelle dans l'enseignement pour adultes, les centres provinciaux d'enseignement pour adultes ne se trouvent pas dans une situation qui diffère fondamentalement de celle des autres centres d'enseignement pour adultes. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, il n'est en effet pas impossible ou exagérément difficile pour les centres provinciaux d'enseignement pour adultes de fusionner avec d'autres centres d'enseignement pour adultes afin d'atteindre les normes de rationalisation.

Il suffit de constater en l'espèce que la seconde partie requérante, en sa qualité de centre provincial d'enseignement pour adultes, a adopté la forme juridique d'une régie provinciale autonome et qu'elle peut, par le biais de cette personne morale, opérer des fusions avec d'autres centres d'enseignement pour adultes.

En outre, il ressort des données que la ministre compétente a fournies au Parlement flamand, en réponse à une question parlementaire relative aux économies d'échelle réalisées dans l'enseignement pour adultes, que plusieurs centres provinciaux ont déjà fusionné (Parlement flamand, 2017-2018, question écrite n° 29 du 5 octobre 2017).

De plus, les centres provinciaux d'enseignement pour adultes ne doivent pas nécessairement générer eux-mêmes la totalité du nombre requis d'heures de cours/apprenant. Comme tous les centres d'enseignement pour adultes, ils peuvent également atteindre les normes de rationalisation en accueillant une ou plusieurs « subdivisions structurelles » d'un autre centre. Les périodes/enseignant cédées lors d'un tel transfert sont converties en heures de cours/apprenant et ajoutées aux heures de cours/apprenant que le centre bénéficiaire a lui-même générées.

B.8.3. Étant donné que, par rapport à l'objectif poursuivi par la mesure attaquée, qui est de réaliser des économies d'échelle dans l'enseignement pour adultes, les centres provinciaux d'enseignement pour adultes ne se trouvent pas dans une situation essentiellement différente de celle des autres centres d'enseignement pour adultes, l'identité de traitement dont ils font l'objet n'est donc pas sans justification raisonnable.

B.9. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 8 novembre 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen