

Numéro du rôle : 7246
Arrêt n° 126/2020 du 1er octobre 2020

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 37, 38, 39, 56 et 63 du décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 « portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française », introduit par l'ASBL « Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique en Communautés française et germanophone ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman, M. Pâques et Y. Kherbache, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite A. Alen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

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 28 août 2019 et parvenue au greffe le 29 août 2019, l'ASBL « Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique en Communautés française et germanophone », assistée et représentée par Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 37, 38, 39, 56 et 63 du décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 « portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française » (publié au *Moniteur belge* du 7 mars 2019).

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'organisme public « Wallonie Bruxelles Enseignement », assisté et représenté par Me J. Sautois, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement de la Communauté française, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele, Me A. Feyt et Me P. Minsier, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 20 mai 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, 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 3 juin 2020 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 3 juin 2020, a fixé l'audience au 8 juillet 2020.

À l'audience publique du 8 juillet 2020 :

- ont comparu :

. Me M. Kaiser, qui comparaisait également *loco* Me M. Verdussen, pour la partie requérante;

. Me J. Sautois, pour l'organisme public « Wallonie Bruxelles Enseignement »;

. Me A. Feyt, qui comparaisait également *loco* Me M. Uyttendaele et Me P. Minsier, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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 -

Quant à l'intérêt

A.1.1. « Wallonie Bruxelles Enseignement » (ci-après : WBE) conteste l'intérêt à agir de l'ASBL « Secrétariat Général de l'Enseignement catholique en Communautés française et germanophone » (ci-après : le SeGEC).

Le SeGEC n'ayant pas participé au processus d'adoption du décret attaqué, WBE soutient qu'il faut appliquer *a contrario* le considérant de l'arrêt n° 114/2018 du 19 juillet 2018 par lequel la Cour a considéré que la participation du SeGEC au processus d'adoption des dispositions attaquées justifiait son intérêt, et déclarer le recours irrecevable.

A.1.2. Le SeGEC, partie requérante, réplique qu'il est reconnu par la Communauté française comme étant l'organe de représentation et de coordination de l'enseignement catholique par la loi du 29 mai 1959 « modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ». La partie requérante justifie donc son intérêt par sa qualité de porte-parole des pouvoirs organisateurs et des établissements scolaires du réseau subventionné libre, et en particulier des écoles catholiques organisant un enseignement fondamental ou secondaire, et ajoute qu'à suivre la position de WBE, la Cour fermerait ses portes à toutes les associations qui n'auraient pas participé à une consultation préalable.

Quant au premier moyen

A.2.1. Dans un premier moyen, la partie requérante demande à la Cour d'annuler les articles 37 à 39 du décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 « portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française » (ci-après : le décret spécial du 7 février 2019). Le moyen est pris de la violation de l'article 24, § 4, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution.

À titre préliminaire, la partie requérante observe que si elle sollicite l'annulation des articles 37, 38 et 39 du décret spécial du 7 février 2019, c'est parce que ceux-ci sont indissolublement liés.

La partie requérante reproche aux dispositions attaquées de prévoir des mesures de financement qui, par la force des choses, ne pourront profiter qu'à WBE, le pouvoir organisateur du seul réseau d'enseignement de la Communauté française et de ses établissements, et ce, à l'exclusion des pouvoirs organisateurs et des établissements des autres réseaux, à savoir les réseaux subventionnés. La partie requérante considère que cette différence de traitement n'est pas justifiée par des différences objectives et légitimes entre l'enseignement organisé par WBE et l'enseignement subventionné et qu'elle est, en toute hypothèse, disproportionnée.

Elle rappelle ensuite que, dans l'avis relatif à une proposition de décret ayant le même objet, déposée puis remplacée par le décret spécial attaqué, la section de législation du Conseil d'État a soulevé une objection majeure de constitutionnalité. Elle portait sur la nécessité, pour le législateur décréteur spécial, de démontrer qu'au regard du système global de financement de l'enseignement, le financement particulier dont bénéficierait WBE serait justifié par des différences objectives entre l'enseignement organisé par WBE et l'enseignement subventionné. Cette objection se situe dans la ligne de la jurisprudence de la Cour. La différence entre les deux réseaux n'est pas décisive, selon la partie requérante.

Les différences de traitement ne sont pas objectivement justifiées. Ainsi, comment comprendre que l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019, habilite WBE à effectuer tous les transferts financiers nécessaires à l'exécution de ses missions ? WBE bénéficie aussi d'un droit de tirage lui permettant de réclamer le personnel dont elle aurait besoin.

La partie requérante observe aussi que les missions de WBE ne seront pas définies dans le contrat de gestion avant le 30 septembre 2020, alors que des moyens aussi importants sont dès à présent affectés à celles-ci.

À supposer ces différences établies, la partie requérante soutient que les mesures attaquées ne sont pas proportionnées. Certes, l'écart de financement entre les deux réseaux a été réduit lors des travaux préparatoires. Il reste que le montant destiné à couvrir les frais salariaux, qui est prévu à l'article 38, alinéa 1er, 1^o, et alinéa 2, du décret spécial du 7 février 2019, est excessif par rapport aux besoins actuels réels. Ces mesures sont d'autant moins acceptables qu'elles risquent d'avoir un impact négatif sur les droits reconnus à l'article 24, § 1er, de la Constitution, lequel consacre la liberté de l'enseignement, et notamment la liberté de fréquenter l'école de son choix.

A.2.2. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que WBE, le nouveau pouvoir organisateur de l'enseignement en Communauté française, présente des caractéristiques qui le distinguent fondamentalement des autres pouvoirs organisateurs.

D'abord, le réseau de l'enseignement organisé par la Communauté française compte plus de 28 497 membres des personnels qui encadrent plus de 191 563 élèves répartis dans plus de 500 établissements. Il est dès lors le plus grand pouvoir organisateur d'enseignement.

Ensuite, les enjeux et les défis sont de taille pour WBE : WBE est en effet confronté à une baisse de sa population scolaire, à une gestion éclatée de ses établissements, à un manque de vision commune, à une trop forte centralisation, et à la vétusté des infrastructures scolaires.

Contrairement aux autres réseaux, WBE ne peut pas compter sur des fonds publics et privés pour augmenter ses moyens. Certes, WBE peut recevoir des dons et des legs, mais ceux-ci ne suffisent pas.

Ensuite, WBE doit conclure un contrat de gestion avec le Gouvernement de la Communauté française, ce à quoi les autres pouvoirs organisateurs ne sont pas tenus.

Le Gouvernement de la Communauté française soutient que le moyen repose sur des prémisses erronées. Les transferts financiers peuvent en effet s'opérer dans les deux sens : depuis WBE vers les établissements ou de ces derniers vers WBE. Pour les établissements, ces transferts ne sont en aucune manière une dotation de la Communauté française en sa qualité de pouvoir organisateur ou subventionnant au bénéfice d'un établissement organisé par la Communauté française. Ce sont exclusivement des transferts de WBE, en tant que pouvoir organisateur, vers un de ses établissements.

Il n'est pas non plus exact d'affirmer que WBE bénéficie, à tout moment qu'il juge opportun, d'un droit de tirage lui permettant de réclamer du personnel complémentaire. L'article 63 du décret spécial du 7 février 2019 ne lui permet pas de le faire. Les montants transférés doivent toujours correspondre aux coûts salariaux réels.

Enfin, et en tout état de cause, les mesures attaquées sont proportionnées et ne violent pas l'article 24, § 1er, de la Constitution. Le montant de 41 137 500 euros est un montant maximum, qui ne pourra en aucun cas être dépassé à partir de l'année 2021.

La partie requérante critique en particulier la partie de la dotation qui permet de couvrir l'ensemble des frais généraux propres à WBE. Le Gouvernement de la Communauté française détaille la ventilation de ce montant et rappelle que la Cour n'apprécie pas le caractère opportun ou raisonnable des mesures instaurées par décret.

A.2.3. WBE soutient, à titre principal, que le moyen est irrecevable parce qu'il ne développe pas en quoi les articles 38, dernier alinéa, et 39, §§ 1er et 2, violeraient les dispositions visées au moyen.

Par ailleurs, la partie requérante s'abstient de fournir à la Cour l'ensemble des éléments qui lui permettraient de comparer le réseau de la Communauté française et le réseau que représente la partie requérante. WBE renvoie aux arrêts de la Cour n^{os} 21/2006 et 120/2006.

À titre subsidiaire, WBE estime que le moyen n'est pas fondé. À supposer qu'on puisse comparer le financement dont bénéficie le pouvoir organisateur public de l'enseignement de la Communauté française avec les moyens sur la base desquels les pouvoirs organisateurs privés fonctionnent, ces différences ne relèvent pas du champ d'application de l'article 24, § 4, de la Constitution.

Outre l'obligation, faite aux établissements scolaires de la Communauté française, d'offrir le choix entre différents cours de religion, le cours de philosophie et de citoyenneté et le cours de morale non confessionnelle, d'autres caractéristiques propres à cet enseignement justifient une différence de traitement.

Par ailleurs, il n'appartient pas à la Cour, poursuit WBE, d'apprécier l'opportunité des mesures prises dans le décret spécial, pour autant que le législateur décretaal les ait prises en tenant objectivement compte des besoins de WBE. En outre, les dotations prévues en application des articles 37 et 38 visent à couvrir les frais généraux de WBE et non à financer les établissements d'enseignement.

Le premier moyen n'est pas fondé, conclut WBE.

A.2.4.1. La partie requérante répond que le Gouvernement de la Communauté française revient, à propos des différences de traitement entre le réseau officiel et le réseau libre subventionné, sur des caractéristiques propres à celles qui avaient été consacrées en 1988, au moment de la communautarisation de l'enseignement, mais qui sont dépassées depuis. Ainsi, en ce qui concerne le régime des inscriptions, il n'y a plus de différences entre les deux réseaux depuis l'entrée en vigueur du décret de la Communauté française du 24 juillet 1997 « définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre ».

Quant à l'obligation d'offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et l'enseignement de la morale non confessionnelle, elle a été réduite de moitié par suite du décret de la Communauté française du 22 octobre 2015 « relatif à l'organisation d'un cours et d'une éducation à la philosophie et à la citoyenneté » : cette obligation ne concerne désormais plus qu'une heure de cours.

Quant aux caractéristiques propres aux écoles, la partie requérante soutient qu'elles sont sans rapport avec la spécificité de WBE comme pouvoir organisateur et avec l'enseignement organisé par WBE. De surcroît, si différence il y a, elle est corrigée par le décret du 30 avril 2009 « organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité » et par le décret du 7 février 2019 « visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française ». Quant à la mobilisation des ressources propres qui pourrait bénéficier aux établissements du réseau libre subventionné, l'argument ne résiste pas à un examen sérieux des réalités. L'entretien et parfois le coût des locations du patrimoine immobilier, y compris d'importantes charges de remboursement d'emprunts, sont aujourd'hui à charge des établissements du réseau libre subventionné.

Quant à l'offre d'enseignement, elle a fait l'objet d'une rationalisation et d'une régulation depuis de nombreuses années, non seulement au sein même du pouvoir organisateur, mais aussi entre les réseaux.

Ensuite, pour rappel, l'offre d'enseignement de WBE ne concerne que 15 % du territoire de la Communauté française, contrairement au réseau libre subventionné, qui couvre 50 % de celui-ci.

La partie requérante souligne encore que la seule obligation légale qui incombe à WBE consiste à créer un organisme de gestion de plaintes des usagers. Aucun élément n'est toutefois avancé pour justifier un montant exorbitant de 17 879 997 euros.

La partie requérante s'emploie ensuite à démontrer comment s'opère le financement des bâtiments scolaires, en comparant les trois réseaux d'enseignement : WBE, le réseau officiel subventionné et le réseau libre subventionné, pour respectivement 14 %, 36 % et 50 % de la part de la population scolaire, le réseau libre subventionné étant le seul à devoir prendre la charge des infrastructures.

En ce qui concerne l'obligation de conclure un contrat de gestion, la partie requérante observe que les objectifs spécifiques que WBE devrait atteindre ne sont explicités nulle part et qu'il est impossible de les vérifier.

A.2.4.2. Quant à l'affirmation selon laquelle le moyen repose sur des prémisses inexacts, la partie requérante répond que ce qu'elle critique, c'est que l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019 permet aux établissements de WBE d'effectuer tous les transferts financiers nécessaires à l'exécution de leurs missions, ce qui constitue encore une possibilité d'accroître les moyens financiers pour les établissements de WBE. Dans le réseau libre subventionné, les subsides de fonctionnement octroyés aux pouvoirs organisateurs sont, en droit et en fait, transférés intégralement aux établissements.

Dans l'autre sens, aucun transfert des moyens des établissements scolaires vers les pouvoirs organisateurs n'est autorisé dans le réseau libre subventionné.

La partie requérante répond encore au Gouvernement de la Communauté française et à WBE qu'en octroyant 61 532 135 euros supplémentaires à WBE pour l'exercice de ses missions de pouvoir organisateur, le décret spécial du 7 février 2019, combiné avec l'avant-projet de décret-programme actuellement en débat au Parlement de la Communauté française, attribue des moyens supplémentaires considérables au seul réseau d'enseignement organisé par la Communauté française. Rapporté au nombre d'élèves, ce montant de 61 532 135 euros représente un supplément de 313 euros par élève ou étudiant. Ce montant vient accroître les différences de financement déjà existantes par ailleurs.

En outre, l'avant-projet de décret-programme actuellement en débat au Parlement de la Communauté française prévoit l'octroi à WBE, durant les trois prochaines années, d'une allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros permettant de couvrir le plan de gestion du changement.

Dans un État de droit constitutionnel soucieux du respect effectif et concret des droits fondamentaux, ajoute la partie requérante, on attend d'une autorité normative qu'elle procède à une étude des impacts de la norme envisagée, non pas séparément, mais collectivement, c'est-à-dire en conjonction avec les normes auxquelles cette dernière se rattache.

En conclusion, la partie requérante est bien consciente que la mission de la Cour n'est pas de porter un jugement sur le caractère opportun ou souhaitable des dispositions législatives soumises à son examen. Ce n'est d'ailleurs pas ce que lui demande la partie requérante. Celle-ci considère que les dispositions mises en cause dans ce premier moyen, à savoir les articles 37 à 39 du décret spécial du 7 février 2019, sont discriminatoires, donc inconstitutionnelles, en ce qu'elles font naître une différence de traitement disproportionnée entre les pouvoirs organisateurs et les établissements des réseaux autres que WBE, à savoir les réseaux subventionnés.

L'essentiel des arguments avancés par le Gouvernement de la Communauté française pour justifier un financement préférentiel de WBE repose sur des différences qui, le plus souvent, sont loin d'être objectivement établies. Et, lorsqu'elles le sont, les différences identifiées ne répondent pas à la poursuite d'un intérêt public ou font déjà l'objet d'un financement public par ailleurs. Quant aux différences qui ne sont pas financées par ailleurs, elles relèvent en fait exclusivement de certaines caractéristiques propres à la nature juridique des organismes d'intérêt public.

A.2.5. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Communauté française reproche, entre autres, à la partie requérante de ne pas chiffrer, même approximativement, le montant du financement soi-disant alloué de manière discriminatoire aux élèves des établissements de l'enseignement organisé par WBE. Aucune comparaison entre les élèves des différents réseaux n'est possible sur cette base.

A.2.6. Dans son mémoire en réplique, WBE rappelle que, contrairement à ce qui est son cas, la partie requérante n'a pas vocation à organiser les établissements scolaires du réseau libre subventionné; c'est la mission des pouvoirs organisateurs respectifs de ces établissements. Or, soutient WBE, c'est cette confusion que la partie requérante entretient dans ses écrits de procédure.

C'est pourquoi, rappelle WBE, la Cour n'est pas compétente pour contrôler les dispositions attaquées au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution, cette disposition ne consacrant pas un principe selon lequel les pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné par la Communauté française devraient être financés en tant que tels, qui plus est, de la même manière que WBE.

À titre subsidiaire, dès lors, WBE observe que la partie requérante ne répond ni à l'argument de l'incompétence de la Cour ni à celui de l'irrecevabilité du moyen, faute d'une comparaison.

Quant au deuxième moyen

A.3.1. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019, de l'article 24, § 4, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution, ainsi qu'avec le principe de la confiance légitime.

Elle soutient qu'en modifiant une nouvelle fois l'article 18 du décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 « visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire » (ci-après : le décret du 12 juillet 2001), la disposition attaquée prolonge de vingt années supplémentaires une différence de traitement entre les établissements d'enseignement organisés par la Communauté française et les autres établissements. Cette prolongation n'est pas fondée sur une justification objective et raisonnable et elle viole en outre le principe de la confiance légitime.

Ainsi, jusqu'en 2038, les établissements d'enseignement qui dépendent de WBE continueront, pour la plupart, à émarger au régime de dotation dérogatoire de l'article 18 dudit décret plutôt qu'au régime général de l'article 1er de ce décret, ce qui engendrera des inégalités entre les établissements organisés par la Communauté française et les autres. Cette dérogation empêche par ailleurs, jusqu'en 2038, l'application de la règle prévue à l'article 32, § 2, de la loi du Pacte scolaire, qui prévoit que le montant des subventions de fonctionnement pour l'enseignement subventionné est égal à 75 % des dotations forfaitaires calculées suivant le régime général de l'article 3. Or, l'application du calcul dérogatoire dont bénéficient la majorité des établissements de la Communauté française fait obstacle au strict respect de ce prorata, ce qui est à l'origine, selon la partie requérante, d'une disparité excessive dans les financements respectifs des établissements des deux réseaux.

Ceci a pour effet de prolonger d'autant d'années une différence de financement au détriment des réseaux subventionnés, ce qui emporte une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, qui a elle-même un effet sur les droits reconnus à l'article 24, § 1er, de la Constitution.

En outre, selon la partie requérante, le décret spécial attaqué viole le principe de la confiance légitime, dès lors qu'il prolonge, pour la troisième fois et sans justification précise, une période provisoire initialement fixée à 10 ans, pour la faire expirer en 2038, alors que les établissements subventionnés, les professeurs, les parents et les élèves pouvaient légitimement s'attendre à une mise en œuvre de la règle des 75 % - issue de l'article 32, § 2, de la loi du 29 mai 1959 dite « du Pacte scolaire » - à partir de 2010.

A.3.2. Dans leurs mémoires respectifs, le Gouvernement de la Communauté française et WBE soutiennent en substance que ne pas prolonger la période dérogatoire plongerait la majorité des établissements d'enseignement organisés par la Communauté française dans des difficultés financières insurmontables. Il importe de ne pas déstabiliser l'organisation de l'offre d'enseignement organisé, eu égard, notamment, à l'importante pression démographique. La durée de la prolongation est justifiée par l'ampleur de la réorganisation et par l'ampleur et la durée des chantiers du Pacte d'Excellence : les réformes en cours depuis 2017 (Pacte d'Excellence) finiront par aboutir à une réforme du financement des écoles, et ce, au plus tard en 2038. Le législateur décréte a le droit de renoncer à ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres, dès lors que les pouvoirs publics doivent être capables d'adapter leur politique aux exigences changeantes de l'intérêt général. Il est réaliste de penser qu'une réforme du financement des établissements aura abouti en 2038 et que des règles ne souffrant plus les mêmes critiques que celles de la Cour des comptes auront été adoptées.

Pour expliquer qu'en cas de suppression du régime dérogatoire « un nombre important d'établissements d'enseignement de la Communauté française plongerait immédiatement dans une situation financière manifestement dramatique », les deux mémoires mettent en avant l'extrait suivant du rapport de la Cour des comptes :

« Ainsi, dans plus de moitié des cas (75 sur 143), l'application de dispositions du décret de la Saint-Boniface (article 1er) aux écoles qui bénéficient actuellement des mesures transitoires (article 18) aurait pour conséquence de réduire leur dotation de plus de 50 %. Les écoles fondamentales autonomes seraient spécialement touchées car 91 % d'entre elles subiraient une réduction de leur dotation de plus de 50 % » (p. 28).

A.3.3. La partie requérante répond que ce que révèle l'extrait du rapport de la Cour des comptes, c'est l'ampleur de l'inégalité de traitement que représente la prolongation pour vingt années supplémentaires du mécanisme dérogatoire prévu à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001, dit le « décret de la Saint-Boniface ». Ce mécanisme dérogatoire permet en effet à un nombre significatif d'établissements d'enseignement du réseau organisé par WBE de bénéficier d'un financement supérieur de 50 % à celui qui est prévu en application du régime général.

Tant que le régime dérogatoire existera, l'objectif visé par le décret du 12 juillet 2001, à savoir garantir une plus grande égalité entre les élèves en fixant les subventions de fonctionnement accordées par élève à l'enseignement subventionné à 75 % des dotations de fonctionnement allouées par élève à l'enseignement organisé par la Communauté française, ne pourra jamais être atteint.

Si l'on devait suivre à la lettre le raisonnement du Gouvernement de la Communauté française et de WBE, plus une inégalité de traitement est importante, moins il est possible de la corriger. Et on ne voit pas très bien en quoi la situation serait différente en 2039. En effet, le législateur décretaal ne propose rien d'autre que la prolongation pour vingt années supplémentaires de l'inégalité de traitement créée par l'article 18 du décret du 12 juillet 2001, sans mettre en place le moindre mécanisme de rattrapage qui permettrait de relever progressivement le montant des subventions allouées par élève aux établissements d'enseignement subventionné. Rien ne justifie, selon la partie requérante, une période transitoire totale de 38 ans pour une application correcte du décret du 12 juillet 2001.

Quant au troisième moyen

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 63 du décret spécial du 7 février 2019, de l'article 24, §§ 4 et 5, lu conjointement avec l'article 24, § 1er, de la Constitution.

La partie requérante reproche à la disposition attaquée d'instaurer un droit de tirage permettant à WBE d'obtenir des moyens supplémentaires en personnel, rompant ainsi l'égalité entre les réseaux, sans qu'existe une justification admissible. Tel est l'objet d'une première branche.

Dans une seconde branche, la partie requérante soutient que la disposition attaquée viole l'article 24, § 5, lu conjointement avec l'article 24, § 1er, de la Constitution, en ce que la délégation faite au gouvernement en matière de transferts de personnels est excessive, à tel point que ce n'est plus le législateur qui règle l'organisation et donc le financement de l'enseignement. Après avoir effectué une série de calculs, la partie requérante soutient que ce droit de tirage permettrait à WBE de transférer environ 700 équivalents temps-plein. La partie requérante n'identifie pas les différences objectives qui justifient de manière raisonnable le transfert auprès de WBE d'autant de membres du personnel. Elle rappelle que l'ensemble des tâches relatives à la liquidation et à la fixation des traitements des enseignants sera toujours assuré par l'administration de la Communauté française pour l'ensemble des pouvoirs organisateurs, y compris WBE.

Par ailleurs, la seule obligation spécifique de WBE est de mettre en place un contrôle interne et un contrôle externe de la gestion et de créer un organisme de gestion des plaintes des usagers.

La partie requérante rappelle aussi qu'en ce qui concerne l'enseignement obligatoire, la majeure partie des écoles fondamentales de WBE sont des écoles annexées à un établissement secondaire. Les établissements disposent tous d'un secrétariat de direction, d'un éducateur-économe chargé de gérer à la fois les bâtiments et la comptabilité.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 24, § 5, la partie requérante soutient que la seule réserve à la latitude du gouvernement est de préserver les droits acquis des membres du personnel.

A.4.2. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que la partie requérante surévalue le personnel nécessaire au fonctionnement du pouvoir organisateur WBE. Elle s'abstient cependant d'apporter le moindre élément permettant de prouver cette surévaluation par une comparaison, par exemple, du nombre des membres du personnel de WBE avec le nombre des membres de personnel d'un pouvoir organisateur d'une taille similaire dans son réseau. Le Gouvernement de la Communauté française entend par ailleurs rappeler une fois encore que le personnel qui peut être transféré à WBE depuis le ministère de la Communauté française est le personnel affecté à des missions relevant des compétences de WBE.

En ce qui concerne la violation de l'article 24, § 5, de la Constitution, le Gouvernement de la Communauté française répond que le législateur décretaal a fixé les lignes directrices qui devront être suivies par le gouvernement au sujet des conditions et des modalités du transfert du personnel administratif de WBE.

A.4.3. WBE soutient à titre principal que l'article 63 du décret spécial du 7 février 2019 ne relève pas du champ d'application de l'article 24, § 4, de la Constitution. La première branche de ce moyen est en effet entièrement fondée sur une prémisse inexacte selon laquelle l'article 63 du décret spécial du 7 février 2019 conférerait à WBE un droit de tirage lui permettant de lister à tout moment et de manière autonome des moyens qu'il jugerait souverainement nécessaires, non seulement pour son fonctionnement propre, mais également pour l'organisation des écoles du réseau de la Communauté française. Or, soutient WBE, l'article 63, qui concerne exclusivement le personnel destiné à faire fonctionner le pouvoir organisateur et qui ne relève donc pas du champ d'application de l'article 24, § 4, de la Constitution, n'a pas une telle portée.

En tout état de cause, un équilibre est recherché entre deux impératifs : permettre le bon usage des ressources humaines disponibles au sein du ministère et dotées d'une expertise dans les matières qui relèvent du pouvoir organisateur, en autorisant WBE à solliciter leur transfert, mais dans des délais qui lui permettent d'évaluer plus précisément ses besoins au fur et à mesure de la mise en place de sa nouvelle structure et de prévoir l'accueil du personnel concerné dans de bonnes conditions.

L'intervention du Gouvernement et l'avis conforme du Conseil WBE, requis en vertu de l'article 63, § 1er, alinéa 6, sont à cet égard le gage d'une vérification conjointe de ce que le Gouvernement de la Communauté française accepte de répondre à la demande de transfert formulée par WBE et de ce que WBE est bien demandeur du personnel qui serait transféré.

Le troisième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé, poursuit WBE. Certes, l'article 24, § 5, de la Constitution consacre le principe de la légalité en matière d'enseignement et délimite les compétences des pouvoirs exécutifs et législatifs. Certes, son champ d'application est assez large, mais il s'agit en l'occurrence d'organiser le transfert éventuel vers WBE du personnel du ministère de la Communauté française et non du personnel enseignant. Et, même à supposer qu'une partie du personnel transféré soit du personnel enseignant, l'exercice de ce transfert est suffisamment balisé.

On est d'ailleurs, en l'occurrence, dans le contexte de la compétence conférée à la Communauté française de régler le statut des membres de son personnel administratif, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

- B -

B.1.1. L'ASBL « Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique en Communautés française et germanophone » (ci-après : le SeGEC) demande l'annulation des articles 37, 38, 39, 56 et 63 du décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 « portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française » (ci-après : le décret spécial du 7 février 2019).

B.1.2. Les articles 37, 38 et 39 du décret spécial du 7 février 2019 disposent :

« Art. 37. WBE bénéficie, outre les moyens et ressources prévus dans des décrets spécifiques, d'une dotation annuelle permettant de couvrir l'ensemble de ses frais de fonctionnement propres et d'exécuter l'ensemble des obligations fixées dans le contrat de gestion.

Art. 38. La dotation visée à l'article 37 est composée des montants suivants :

1° un montant de 10.000.997 euros permettant de couvrir l'ensemble des frais généraux propres à WBE et d'exécuter l'ensemble des obligations fixées dans le contrat de gestion, à l'exception des frais de personnel liés à la mise en œuvre de l'article 63 et du coût des infrastructures administratives de WBE;

2° un montant complémentaire fixé par le Gouvernement correspondant aux coûts salariaux au moment du transfert, majorés de 17 %, des membres du personnel transférés en exécution de l'article 63;

3° au terme des transferts visés au deuxième alinéa de l'article 63, § 2, un montant complémentaire fixé par le Gouvernement pour couvrir le coût des infrastructures administratives de WBE. Ce montant ne peut excéder 2 545 658 euros.

À partir de l'année 2021, le montant visé à l'alinéa 1er, 2°, ne peut excéder 41.137.500 euros.

À partir de l'année 2020, les montants visés à l'alinéa 1er, 1° et 3° sont liés à la fluctuation de l'indice des prix à la consommation.

Le montant visé à l'alinéa 1er, 2°, et le montant visé à l'alinéa 2 sont liés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de l'évolution des barèmes tel que prévu par le statut adapté par le Gouvernement, l'évolution de la charge de retraite des pensions statutaires des OIP, le changement de statut administratif des membres du personnel, tant que le contrat de gestion ne règle pas les modalités d'évolution de la dotation.

Art. 39. § 1er. WBE peut recevoir des dons, legs, les dividendes et recettes, sous quelque forme que ce soit, de personnes physiques ou des personnes morales, le produit de l'aliénation de biens meubles et immeubles, ainsi que percevoir d'autres recettes ou subventions.

§ 2. WBE peut contracter des emprunts pour financer des dépenses en vue de l'acquisition, la location ou l'entretien de biens immobiliers.

La Communauté peut octroyer sa garantie aux emprunts souscrits.

Le contrat de gestion détermine les modalités de conclusion des emprunts.

§ 3. Les établissements et WBE effectuent tous les transferts financiers nécessaires à l'exécution de leurs missions ».

B.1.3. L'article 56 du décret spécial du 7 février 2019 dispose :

« A l'article 18, § 1er, du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, les mots ' pendant les années 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 ' sont remplacés par les mots ' pendant les années 2002 à 2038 ' ».

B.1.4. L'article 63 du même décret dispose :

« § 1er. En vue de l'exercice des compétences de WBE visées à l'article 2, des membres du personnel du Ministère sont transférés à WBE par arrêtés du Gouvernement.

D'initiative à tout moment qu'il juge opportun et au moins une fois par an, le Conseil WBE adopte un rapport déterminant ses besoins en personnel lui permettant d'exercer l'intégralité de ses missions. Les besoins sont notamment estimés au regard de la stratégie de WBE adoptée par le Conseil et des spécificités des établissements. Le rapport précise notamment le nombre et les compétences des personnels requis, à transférer du Ministère parmi les membres du personnel affecté à des missions dans la sphère de compétences de WBE, et la date de leur entrée en fonction à WBE.

Les premiers transferts interviennent le 1er septembre 2019.

Les transferts des membres du Service général du Ministère en charge des infrastructures de WBE et de la Direction générale des Personnels de l'Enseignement organisé par Communauté, à l'exception des agents dédiés aux tâches de fixation et de liquidation du traitement, en ce compris la gestion des absences médicales, des personnels directeurs et enseignants, auxiliaire d'éducation, technique, paramédical, social et psychologique de l'enseignement organisé par la Communauté, des agents chargés des affaires transversales et de la coordination pour les missions relevant du pouvoir régulateur, des agents en charge de tâches CAPELO, des agents d'encadrement des tâches relevant des missions du pouvoir régulateur, des agents chargés de l'indicatage, du courrier et du classement dans le cadre des missions du pouvoir régulateur, des agents en charge du Jury CAP, des agents en charge de la valorisation d'expérience utile et de notoriété pour les personnels des Hautes Ecoles et des Ecoles supérieures des Arts, et des juristes en charge de missions statutaires relevant du pouvoir régulateur, sont réalisés entre le 1er janvier 2021 et le 31 décembre 2023.

Le Gouvernement est habilité à proroger le délai visé à l'alinéa 4.

Les arrêtés du Gouvernement portant transfert du personnel sont adoptés sur avis conforme du Conseil WBE visé à l'alinéa 2.

Les transferts visés aux alinéas 1er et 4 ne sont pas des nouvelles nominations.

§ 2. Le Gouvernement détermine les modalités du transfert des membres du personnel visés au paragraphe 1er.

Ces modalités prévoient notamment que ces membres du personnel sont transférés dans leur grade ou un grade équivalent et en leur qualité.

Ils conservent au moins la rétribution et l'ancienneté qu'ils avaient ou auraient obtenues s'ils avaient continué [à] exercer dans leur service d'origine la fonction dont ils étaient titulaires au moment de leur transfert.

Le statut juridique de ces membres du personnel demeure régi par les dispositions en vigueur au sein du ministère aussi longtemps que le Gouvernement n'aura pas fait usage de cette compétence.

§ 3. En ce qui concerne l'enseignement obligatoire, au moins nonante pour cent des membres du personnel du Service général du Ministère en charge des infrastructures de WBE et de la Direction générale des Personnels de l'Enseignement organisé par la Communauté transférés sont affectés au niveau zonal ».

Quant à l'intérêt du SeGEC

B.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.3. Wallonie Bruxelles Enseignement (ci-après : WBE) conteste l'intérêt à agir de la partie requérante, considérant en substance que, dès lors que celle-ci n'a pas été associée à l'élaboration des normes attaquées, son but statutaire ne pourrait être affecté directement et défavorablement.

B.4.1. La participation de la partie requérante à l'élaboration du décret spécial du 7 février 2019 ne pouvait avoir lieu, le décret attaqué étant issu d'une proposition de décret. En effet, en application des articles 3 à 6 du décret de la Communauté française du 20 juillet 2006 « relatif à la négociation avec les organes de représentation et de coordination des Pouvoirs organisateurs de l'enseignement et des Centres P.M.S. subventionnés », le Comité de négociation ne peut être consulté lors de l'adoption d'une proposition de décret.

B.4.2. Les dispositions attaquées ont pour objet d'établir les modes de financement de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française. Elles confèrent des moyens de financement complémentaires à l'enseignement organisé par la Communauté française.

En sa qualité d'organe de représentation et de coordination de l'enseignement catholique reconnu par la Communauté française, la partie requérante a notamment pour but, selon ses statuts, d'aider les pouvoirs organisateurs et les établissements scolaires qu'elle fédère « à remplir leur mission de service public fonctionnel en matière d'éducation et d'enseignement » (article 3, § 1er, alinéa 1er). Elle est aussi « le porte-parole des membres adhérents dont elle assume la défense et la promotion, par tout moyen jugé adéquat » (article 3, § 1er, alinéa 2).

La partie requérante est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées, qui accordent de nouveaux moyens financiers à une autre catégorie de pouvoirs organisateurs. Il n'est pas nécessaire qu'une éventuelle annulation des dispositions attaquées lui procure un avantage immédiat. La circonstance que la partie requérante obtiendrait une chance que s'améliore la situation des pouvoirs organisateurs qu'elle fédère en vue de les aider à exercer leur mission de service public de l'enseignement suffit à justifier son intérêt à attaquer ces dispositions.

L'exception est rejetée.

Quant au moyen relatif aux articles 37, 38 et 39 du décret spécial du 7 février 2019

B.5. Il ressort des développements du premier moyen que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité des articles 37, 38 et 39 du décret spécial du 7 février 2019 avec l'article 24, § 4, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution, en ce que ces dispositions feraient naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, le pouvoir organisateur du réseau d'enseignement de la Communauté française et ses établissements et, d'autre part, les pouvoirs organisateurs et les établissements des réseaux subventionnés.

Les dispositions attaquées réserveraient au seul pouvoir organisateur du réseau d'enseignement de la Communauté française et à ses établissements des moyens financiers qui ne seraient pas justifiés par des différences objectives et légitimes entre l'enseignement organisé par WBE et l'enseignement subventionné et qui seraient disproportionnés, de sorte que l'article 24, § 4, de la Constitution serait violé.

B.6. 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 ».

B.7. Bien que le traitement égal des établissements d'enseignement constitue le principe, l'article 24, § 4, de la Constitution n'exclut pas un traitement différencié, à la condition que celui-ci soit fondé « sur les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur ». Pour justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, une différence de traitement entre les établissements d'enseignement des réseaux d'enseignement, il ne suffit cependant pas d'indiquer l'existence de différences objectives entre ces établissements. Il doit encore être démontré qu'à l'égard de la matière réglée, la distinction alléguée est pertinente pour justifier raisonnablement une différence de traitement. Par ailleurs, le principe d'égalité en matière d'enseignement ne saurait être dissocié des autres garanties établies par l'article 24 de la Constitution, en particulier la liberté d'enseignement.

B.8. À propos des mécanismes de financement prévus par la première proposition de décret spécial du 7 février 2019, la section de législation du Conseil d'État, se référant à plusieurs arrêts de la Cour, observait :

« Le législateur devra donc être en mesure, compte tenu également du système global de financement de l'enseignement, de démontrer que le financement particulier dont bénéficierait WBE, tel qu'il est prévu par les articles 39 et 40 de la proposition, est justifié par des différences objectives entre l'enseignement organisé par WBE et l'enseignement subventionné » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2018-2019, n° 704/2, p. 18).

B.9.1. Le décret spécial du 7 février 2019 trouve son fondement dans l'article 24, § 2, de la Constitution. Cette disposition habilite l'autorité publique, qui est le pouvoir organisateur dans l'enseignement officiel, à déléguer ses compétences à un ou plusieurs organes autonomes, par un décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

B.9.2. Les travaux préparatoires mentionnent :

« La présente proposition de décret met en place une structure publique autonome dotée d'une personnalité juridique distincte chargée de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française.

Elle doit permettre de renforcer WBE en améliorant sa gouvernance, son service aux élèves, ses performances, l'accompagnement et le soutien de ses personnels, en renforçant l'autonomie des chefs d'établissement, tout en garantissant sa neutralité et son caractère public.

La création d'un organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française nécessite notamment la création d'une administration centrale rassemblant les différents services en charge de WBE au sein de l'AGE et du reste du Ministère, la capacité pour cette administration centrale d'assumer en autonomie l'ensemble des services support nécessaires à la gestion de WBE, la création de structures intermédiaires décentralisées au niveau zonal, l'amélioration de la capacité de gestion des bâtiments scolaires de ce pouvoir organisateur, la pérennisation d'un modèle de financement propre à WBE en tant qu'enseignement organisé par la Fédération.

De même, la proposition de décret doit permettre d'effectuer la distinction avec le pouvoir régulateur dans les meilleurs délais. Le choix d'une structure publique autonome dotée d'une personnalité juridique distincte permet à WBE d'acquérir une réelle autonomie en termes de définition de ses orientations stratégiques, de gestion opérationnelle et de choix budgétaires.

WBE, son organe de gestion et son fonctionnaire dirigeant, doivent disposer de l'ensemble des compétences nécessaires afin que l'administration générale de l'enseignement soit en capacité de jouer pleinement son rôle de régulateur du système scolaire.

La création de la structure publique autonome dotée d'une personnalité juridique distincte interviendra en septembre 2019.

Les compétences de WBE comprennent, outre la définition et la gestion du budget, notamment la gestion du patrimoine, la gestion des personnels, la communication, et l'évaluation de ses fonctionnaires généraux.

Compte tenu de l'ampleur des changements à mener et des progrès à réaliser, une capacité forte de pilotage au niveau central est mise en place. Un niveau intermédiaire entre le niveau central et les établissements est développé au niveau des dix zones d'enseignement » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2018-2019, n° 737/1, pp. 4 et 5).

B.9.3. Quant aux articles 37 à 39, attaqués, du décret spécial du 7 février 2019, les travaux préparatoires mentionnent :

« Article 37

Cette disposition prévoit que WBE reçoit une dotation annuelle.

Cette dotation annuelle doit couvrir l'ensemble des frais généraux de l'organisme WBE et non pas des établissements qui en dépendent ou des organismes auxquels il participe (SPABS par exemple), lesquels continuent à être financés selon les dispositions qui leurs sont applicables.

La dotation annuelle doit, en outre, permettre à WBE d'exercer l'ensemble des obligations fixées dans son contrat de gestion.

WBE continue bien entendu de bénéficier par ailleurs des décrets prévoyant l'octroi de moyens ou de ressources pour des motifs spécifiques, comme par exemple le financement des infrastructures scolaires et le financement de conseillers pédagogiques.

Article 38

Cette disposition prévoit ce que comprend la dotation annuelle visée à l'article 37.

La dotation comprend trois parties :

- Premièrement, un montant forfaitaire permettant de couvrir tous les frais généraux de WBE et les obligations du contrat de gestion, à l'exception des frais de personnel résultant des transferts visés à l'article 61 (soit du personnel transféré depuis le Ministère) et du coût des infrastructures administratives de WBE (bâtiments administratifs);

- Deuxièmement, un montant évolutif fixé par le Gouvernement correspondant aux coûts salariaux à la date du transfert des membres du personnel transférés en exécution de l'article 61 majoré de 17 %. La majoration est destinée à couvrir forfaitairement les frais d'équipement, de téléphone, de papier, de mobilité, etc., par membre du personnel. Les 17 % de frais de fonctionnement sont calculés sur la base d'une étude comparative des autres organismes d'intérêt public de la Fédération. Le coût de ce personnel n'est pas repris dans le premier montant forfaitaire parce qu'il est évolutif. En outre, l'alinéa 2 de la disposition prévoit que ce montant est plafonné à partir de l'année 2021.

- Troisièmement, un montant complémentaire fixé par le Gouvernement pour couvrir le coût des infrastructures administratives de WBE, soit les bâtiments administratifs de WBE. Ce coût n'est pas repris dans le premier montant forfaitaire parce que les principaux frais d'infrastructures restent à charge de l'administration tant que la plus grande part des transferts visés à l'article 61 n'est pas effectuée. Durant cette période, comme précisé à l'article 77, la Communauté française met gratuitement à disposition de WBE les locaux nécessaires à l'exercice de ses compétences. Le montant maximal prévu est calculé d'ailleurs en référence aux charges d'infrastructures administratives qui pèsent actuellement sur le budget de la Communauté française pour le personnel considéré.

L'alinéa 3 de la disposition commentée prévoit le mode d'indexation des dotations et plafonds.

La disposition commentée est adoptée à la majorité ordinaire. Elle pourra, donc, être modifiée par le législateur ordinaire dans le respect de la règle générale fixée à l'article 37 qui garantit à WBE qu'il disposera toujours des moyens nécessaires pour couvrir l'ensemble de ses frais de fonctionnement et d'exécuter l'ensemble des obligations fixées dans le contrat de gestion.

Article 39

[...]

Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit que des transferts financiers peuvent intervenir entre les établissements et WBE, que ce soit depuis WBE vers les établissements ou depuis les établissements vers WBE. Cela permet à WBE de soutenir les établissements en difficultés et de donner aux établissements les moyens nécessaires à l'exercice des compétences qui leur auraient été déléguées. Cela permet aussi à WBE de disposer des moyens nécessaires à l'organisation de services de supports aux établissements. On pense notamment à la centralisation des achats ou au support lors de la passation de contrats publics » (*ibid.*, pp. 15-16).

B.10.1. La différence de traitement entre le pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté française et les pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné repose sur un critère objectif. Contrairement à l'enseignement subventionné, qui est chargé d'un service public fonctionnel organisé par un nombre important de pouvoirs organisateurs distincts et autonomes, l'enseignement de la Communauté française relève d'un pouvoir organisateur unique.

Conformément à l'habilitation qui lui est conférée par l'article 24, § 2, de la Constitution, le législateur décréteil spécial a pu prendre des dispositions nouvelles relatives à l'organisation du pouvoir organisateur de ce réseau d'enseignement.

La création d'un organisme public autonome chargé d'exercer dorénavant la fonction de pouvoir organisateur pour l'enseignement organisé par la Communauté française participe à cet égard d'un objectif légitime, à savoir distinguer le pouvoir organisateur de l'enseignement dispensé par le réseau officiel de la Communauté française du pouvoir régulateur chargé de mettre en œuvre pour les trois réseaux d'enseignement de la Communauté française les dispositions constitutionnelles qui garantissent la liberté d'enseignement et le droit à l'éducation pour l'ensemble des enseignants, des parents et des élèves.

B.10.2. La partie requérante ne conteste pas que la mise en place de cette nouvelle structure implique l'octroi à WBE de moyens financiers nouveaux, par le décret spécial du 7 février 2019, sous la forme d'une dotation annuelle (article 37) dont les montants sont divisés en trois parties (article 38).

Elle soutient toutefois que les montants affectés à WBE ne seraient pas justifiés au regard du principe d'égalité entre les réseaux et qu'ils seraient susceptibles d'affecter défavorablement les subventions dont le réseau de l'enseignement libre subventionné, notamment, pourrait bénéficier.

La partie requérante dénonce en particulier l'absence de proportionnalité en ce qui concerne le montant de la dotation visé à l'article 38, alinéa 1er, 1°.

B.11.1. Comme il est dit en B.9.3, la dotation annuelle visée à l'article 37, attaqué, du décret spécial du 7 février 2019 est destinée à financer le fonctionnement et l'organisation de WBE.

Aux termes de l'article 38 attaqué, cette dotation est composée de trois montants.

Le montant de 10 000 997 euros doit permettre de couvrir l'ensemble des frais généraux propres à WBE et d'exécuter l'ensemble des missions fixées dans le contrat de gestion qui doit être mis en place au plus tard le 30 septembre 2020.

Même si le montant susvisé est affecté à WBE avant même la conclusion du contrat de gestion, on ne saurait en déduire, contrairement à ce que soutient la partie requérante, que ce montant profiterait aux établissements de l'enseignement de la Communauté française.

Il résulte notamment des articles 21 et 22 du décret spécial du 7 février 2019, lesquels ne sont pas attaqués par la partie requérante, que devront être créés des mandats nouveaux spécifiques qui n'existaient pas au sein du ministère de la Communauté française. Des fonctions de support qui requerront des recrutements spécifiques devront aussi être créées et financées.

Les transferts financiers prévus à l'article 39, § 3, ne peuvent être qualifiés de dotation que la Communauté française s'accorderait en sa qualité de pouvoir régulateur ou subventionnant au bénéfice d'un établissement d'enseignement organisé par la Communauté française. Cette disposition vise seulement des transferts financiers que le pouvoir organisateur WBE peut décider vers un ou plusieurs établissements qu'il organise en cette qualité.

B.11.2. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si les dotations instaurées par les articles 37 à 39 du décret spécial du 7 février 2019 sont opportunes ou souhaitables. Pour autant que ces mesures ne soient pas disproportionnées au but poursuivi et qu'elles tiennent objectivement compte des besoins en matière de financement de l'enseignement en Communauté française, le choix des modes de financement de WBE relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteur.

B.11.3. Enfin, la partie requérante reste en défaut de démontrer comment et en quoi les montants alloués par les articles 37 à 39, attaqués, du décret spécial du 7 février 2019 réduiraient le subventionnement dont les pouvoirs organisateurs qu'elle fédère bénéficient, ou porteraient atteinte à la liberté d'enseignement, telle qu'elle est garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au moyen relatif à l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019

B.12. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 56, précité, du décret spécial du 7 février 2019. La partie requérante reproche en substance à la disposition attaquée de prolonger de vingt ans le mécanisme dérogatoire prévu à l'article 18 du décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 « visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire » (ci-après : le décret du 12 juillet 2001). La partie requérante soutient que cette disposition, qui ne trouverait, selon elle, aucune justification objective et raisonnable, a pour effet que les établissements du réseau d'enseignement de la Communauté française continueront, pour la plupart, à bénéficier d'un financement supérieur de 50 % à celui qui est prévu en application du régime général. Cette disposition violerait l'article 24, § 4, de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution, ainsi qu'avec le principe général de la confiance légitime.

B.13. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée mentionnent :

« Cet article reporte de 20 ans la sortie de l'application aux établissements de l'enseignement secondaire ordinaire et aux établissements d'enseignement spécialisé organisés par la Communauté de l'article 18 du décret de la Saint-Boniface.

La sortie pure et simple du mécanisme dérogatoire prévu par l'article 18 du décret précité aurait des conséquences financières très négatives pour une majorité des écoles concernées. Dans un contexte marqué par de nombreuses évolutions législatives liées au Pacte pour un enseignement d'excellence et par les profondes mutations organisationnelles prévues pour le réseau WBE, il convient d'éviter de déstabiliser l'organisation de son offre d'enseignement, d'autant plus au regard de l'importante pression démographique connue actuellement et attendue dans les années à venir. En prolongeant l'application du mécanisme dérogatoire défini par l'article 18, il s'agit de garantir transitoirement la continuité des missions du réseau et des réponses apportées aux besoins sociaux.

Cette disposition est adoptée à la majorité ordinaire » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2018-2019, n° 737/1, p. 18).

B.14.1. L'intervention de la Communauté française dans les frais de fonctionnement des établissements scolaires prend la forme de dotations pour les écoles de WBE et de subventions pour les écoles des autres réseaux d'enseignement.

L'article 1er du décret du 12 juillet 2001 dont le fondement réside dans l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 « modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement » (ci-après : la loi du 29 mai 1959) consacre un principe général de financement basé sur l'octroi d'une allocation forfaitaire par élève, en distinguant les niveaux, formes et types d'enseignement.

Depuis l'entrée en vigueur du décret précité, ce principe général est assorti d'une dérogation inscrite à l'article 18. Cette disposition prévoit que les dotations fixées par l'article 3 de la loi du 29 mai 1959, telles qu'elles ont été revues en 2001, ne peuvent aboutir à des montants inférieurs à ce qui était alloué en 2001. Cette dérogation fait obstacle à l'application de la règle dite « des 75 % », selon laquelle la Communauté française octroie 75 euros par élève inscrit dans un établissement subventionné, là où elle dépense 100 euros par élève inscrit dans un de ses propres établissements.

Alors que la dérogation prévue à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001, qui, au moment de son adoption, était justifiée par la crainte que les établissements de la Communauté française subissent de lourdes pertes financières, avait été conçue comme étant une règle transitoire, pour une période allant de 2002 à 2010, elle a été prolongée une première fois jusqu'en 2014 et une seconde fois jusqu'en 2018.

B.14.2. Même s'il peut être admis que le rétablissement d'une égalité de traitement, lorsqu'il a de lourdes conséquences financières, requière un certain délai, il incombait au législateur décréteur du 7 février 2019 de justifier le maintien, jusqu'en 2038, de l'inégalité de financement entre les établissements organisés par la Communauté française via WBE et les établissements subventionnés par la Communauté française.

Les justifications données dans les travaux préparatoires, rappelées en B.13, ne démontrent pas en quoi la sortie du régime dérogatoire « aurait des conséquences financières très négatives pour une majorité des écoles concernées ». Il n'est pas non plus démontré pourquoi « les nombreuses évolutions liées au Pacte pour un enseignement d'excellence » et « l'importance de la pression démographique attendue dans les années à venir » affecteraient davantage les établissements du réseau communautaire que les établissements subventionnés, dans un contexte d'uniformisation accélérée du fonctionnement de tous les établissements financés par les pouvoirs publics et d'extension des contraintes de gratuité.

Faute d'une justification spécifique quant à la situation de WBE et de ses établissements, la prolongation du mécanisme dérogatoire contenu dans l'article 18 du décret du 12 juillet 2001, réalisée au moyen de l'article 56 attaqué, viole l'article 24, § 4, de la Constitution.

B.15. Le deuxième moyen est fondé. L'article 56 du décret spécial du 7 février 2019 doit être annulé.

B.16. Afin, d'une part, d'éviter que l'annulation de l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019 modifie rétroactivement la situation financière des établissements d'enseignement organisés par WBE et mette en péril la continuité de la dispensation de l'enseignement, et, d'autre part, de permettre au législateur décrétoal d'adopter de nouvelles règles relatives aux frais de fonctionnement de ces établissements, en conformité avec l'article 24, § 4, de la Constitution, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets de la disposition annulée comme il est indiqué dans le dispositif.

Quant au moyen relatif à l'article 63 du décret spécial du 7 février 2019

B.17. Le troisième moyen est dirigé contre l'article 63 du décret spécial du 7 février 2019. Dans une première branche, la partie requérante critique l'instauration, par la disposition attaquée, d'un droit de tirage permettant à WBE d'obtenir des moyens supplémentaires en personnel, de sorte que l'égalité entre les réseaux d'enseignement serait rompue, sans qu'existe une justification admissible. Dans une seconde branche, elle soutient que la même disposition violerait l'article 24, § 5, lu en combinaison avec l'article 24, § 15, de la Constitution, au motif que la délégation faite par le Gouvernement en matière de transferts de personnels serait excessive et violerait dès lors le principe de la légalité.

B.18. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée mentionnent :

« Cette disposition finale organise le transfert de membres du personnel contractuel ou statutaire du Ministère vers WBE.

[...]

Les membres du Service général de l'Enseignement organisé par la Fédération Wallonie Bruxelles et de la Direction générale des Personnels de l'Enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles de l'Administration générale de l'Enseignement, à l'exception de membres du personnel dédiés à certaines tâches spécifiques, ne pourront être transférés à WBE qu'entre le 1er janvier 2021 et le 31 décembre 2023. Le Gouvernement est habilité à proroger ce délai. Ce décalage doit permettre de procéder, d'une part, à une réorganisation préalable de ces services au sein de l'administration et, d'autre part, de procéder à une objectivation des besoins de l'organe public autonome. Ces besoins seront évalués notamment en fonction du développement de nouveaux outils informatiques pour la gestion du personnel et de la création éventuelle d'une régie des bâtiments de la Communauté française. Le Gouvernement procède à ces transferts de manière progressive en accord avec le Conseil WBE qui aura remis préalablement le rapport visé à l'alinéa 2. Pour le surplus, ces transferts seront effectués selon les modalités fixées par le Gouvernement en application du paragraphe 2.

Ces transferts ne sont pas de nouvelles nominations. Ils n'ouvrent pas de nouvelles voies de recours permettant de contester l'engagement, la désignation ou la nomination originale des membres du personnel transférés.

Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que le Gouvernement détermine la date et les modalités de transfert des membres du personnel, après concertation avec les organisations représentatives du personnel.

Ainsi, le Gouvernement pourrait décider que les transferts de personnel seront progressifs, en fonction des besoins de WBE qui sont susceptibles d'évoluer dans les premiers mois ou années de son fonctionnement.

Le Gouvernement fixe également les règles régissant la procédure de transfert des membres du personnel du Ministère vers WBE. Il pourrait ainsi, par exemple, prévoir que sont d'abord transférés les candidats volontaires et ensuite, au besoin, transférer d'office des membres du personnel. Il pourrait également, par exemple, décider de transférer d'office tous les membres du personnel répondant aux conditions qu'il fixe ou encore prévoir des procédures de sélection des membres du personnel à transférer.

Le Gouvernement dispose donc d'une très grande latitude dans le cadre de la détermination des modalités de transfert des membres du personnel, sous réserve de ce qui concerne les droits acquis des membres du personnel qui doivent être préservés dans les limites suivantes. Le Gouvernement doit prévoir que les membres du personnel sont transférés dans leur grade ou dans un grade équivalent et en leur qualité. Ils conservent au moins la rétribution et l'ancienneté qu'ils avaient ou auraient obtenues s'ils avaient continué à exercer leurs fonctions dans leur service d'origine.

Tant que le Gouvernement n'aura pas déterminé les modalités du transfert des membres du personnel sur le plan administratif et pécuniaire, leur statut juridique demeurera régi par les dispositions qui leur étaient applicables au sein du Ministère.

Le paragraphe 3 prévoit que, en ce qui concerne l'enseignement obligatoire, au moins nonante pour cent des membres du personnel transférés sont affectés au niveau zonal. Le personnel concerné est dédié au niveau zonal pour réaliser les missions nécessitant une proximité avec les établissements. En fonction des besoins, il peut être affecté à des missions zonales ou interzonales, nécessitant des synergies. Par conséquent, l'affectation du personnel au niveau zonal ne porte pas préjudice à la possibilité de rassembler dans certaines zones, dans une optique de mutualisation des ressources et des expertises, des agents chargés de jouer le rôle de centre de compétences ou d'appui opérationnel pour la gestion immobilière ou les projets de rénovation et de développement, au profit de plusieurs zones » (*ibid.*, p. 19).

B.19. L'article 24, § 5, de la Constitution dispose :

« L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les éléments essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement. L'article 24, § 5, de la Constitution exige que les compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, le Gouvernement de communauté ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ni affiner des options insuffisamment détaillées.

B.20. Le transfert d'une partie du personnel du ministère de la Communauté française vers WBE découle de la création, par le décret spécial du 7 février 2019, d'un organisme public autonome dorénavant chargé de la fonction de pouvoir organisateur pour l'enseignement de la Communauté française, à l'exclusion du pouvoir régulateur de l'enseignement en Communauté française.

L'article 63 attaqué prévoit ainsi qu'une partie des membres du ministère de la Communauté française qui ne sera plus chargée de la fonction de pouvoir organisateur peut être transférée à la nouvelle structure qui sera dorénavant chargée de cette fonction.

C'est dans cette perspective que l'article 63 précise les conditions de ce transfert : seul le personnel affecté à des missions relevant des compétences de WBE peut être transféré; les transferts sont exécutés par le Gouvernement à la demande et sur avis conforme du Conseil WBE. Ils ne constituent pas des nouvelles nominations et ils doivent respecter les droits acquis. Enfin, les échéances dans lesquelles doivent intervenir ces transferts sont précisées.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 56 du décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 « portant création de l'organisme public chargé de la fonction de Pouvoir organisateur de l'Enseignement organisé par la Communauté française »;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles règles adoptées par le législateur décréteur et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 inclus;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 1er octobre 2020.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût