



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 50/2022
du 31 mars 2022
Numéro du rôle : 7605**

En cause : le recours en annulation de l'article 45 du décret-programme de la Communauté française du 9 décembre 2020 « portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Ecureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Education permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire », introduit par l'ASBL « Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique en Communautés française et germanophone ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, des juges J.-P. Moerman, Y. Kherbache, T. Detienne et S. de Bethune, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de la juge émérite R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

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 21 juin 2021 et parvenue au greffe le 23 juin 2021, 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 de l'article 45 du décret-programme de la Communauté française du 9 décembre 2020 « portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Ecureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Education permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire » (publié au *Moniteur belge* du 24 décembre 2020).

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 22 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Detienne et R. Leysen, 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 janvier 2022 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 19 janvier 2022, a fixé l'audience au 16 février 2022.

À l'audience publique du 16 février 2022 :

- ont comparu :
 - . Me M. Kaiser et Me M. Verdussen, pour la partie requérante;
 - . Me J. Sautois, pour l'organisme public « Wallonie Bruxelles Enseignement » (partie intervenante);
 - . Me A. Feyt, qui comparissait également *loco* Me M. Uyttendaele et Me P. Minsier, pour le Gouvernement de la Communauté française;
- les juges-rapporteurs T. Detienne et R. Leysen 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 la compétence de la Cour

A.1.1. « Wallonie Bruxelles Enseignement » (ci-après : WBE), partie intervenante, conteste la compétence de la Cour pour connaître du recours parce que la différence de traitement critiquée résulterait directement de l'article 24 de la Constitution.

WBE considère, en ce qui concerne les moyens mis à sa disposition, qu'il ne peut, en tant que pouvoir organisateur unique de l'enseignement organisé par la Communauté française, être comparé qu'aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre considérés individuellement.

WBE soutient, en substance, que le Constituant n'a ni imposé ni même voulu l'égalité de financement, à charge de la Communauté, entre les pouvoirs organisateurs, et encore moins l'égalité de financement entre les pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel et ceux de l'enseignement libre subventionné au regard du financement requis pour que la Communauté puisse assumer son obligation constitutionnelle d'organiser un enseignement. Selon WBE, la réaffirmation, à l'article 24, § 4, de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination en matière d'enseignement vaut uniquement pour les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement et non pour les pouvoirs organisateurs en tant que tels. Cette disposition constitutionnelle permet que les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, y compris la manière dont ceux-ci peuvent se financer et être financés, emportent éventuellement des différences de traitement entre établissements d'enseignement, membres du personnel, élèves, étudiants et parents. Le droit au subventionnement au nom de la liberté de choix, consacré à l'article 24, § 1er, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 24, § 4, de la Constitution, concerne le financement des établissements d'enseignement et non le financement des personnes morales publiques et privées qui les organisent. Financer les structures des pouvoirs organisateurs reviendrait à empiéter sur la liberté d'enseignement. Enfin, l'obligation pour la Communauté française d'organiser un enseignement de manière suffisamment large, en permanence et sur l'ensemble de son territoire justifie pour l'essentiel que les moyens qu'elle doit y consacrer emportent une limitation corrélative des moyens disponibles pour le subventionnement de l'enseignement organisé à l'initiative de personnes autres qu'elle.

Selon WBE, la question de savoir si la Cour est compétente pour connaître du recours présentement examiné peut être posée, même si la Cour a implicitement estimé qu'elle était compétente pour statuer sur le recours en annulation qui était à l'origine de l'arrêt n° 126/2020 du 1er octobre 2020, compte tenu, notamment, du fait que, par cet arrêt, la Cour a rejeté la demande d'annulation de l'article 39, § 3, 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).

Selon WBE, le financement des pouvoirs organisateurs n'est pas constitutionnellement obligatoire pour ce qui n'est pas directement lié à la dispensation de l'enseignement. Par ailleurs, le financement de la structure publique chargée d'organiser les établissements d'enseignement de la Communauté française est lié à l'exercice de la compétence visée à l'article 24, § 1er, alinéa 3, et § 2, de la Constitution et à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Enfin, la circonstance que les pouvoirs organisateurs doivent être capables de financer eux-mêmes ce que les subventions ne suffiraient pas à couvrir est le corollaire de leur liberté. Il ne découle pas de l'article 24 de la Constitution que la liberté d'enseignement doit être financée à 100 %. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 25 de la loi du Pacte scolaire qu'il doit être tenu compte du fait que certains pouvoirs organisateurs disposent de ressources propres et que l'absence de moyens propres ne peut être prise en compte que dans la mesure et pendant le temps où les ressources propres ne peuvent pas être mobilisées. Le fait que la Communauté française ait organisé des financements supplémentaires à mesure que de nouvelles obligations ou contraintes étaient imposées aux écoles relevant de l'enseignement subventionné ne remet pas en cause le principe consacré par l'article 25 de la loi du Pacte scolaire.

A.1.2. La partie requérante expose tout d'abord qu'elle ne réclame pas une égalité de financement entre WBE et les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre en termes de moyens dédiés à son organisation et à son fonctionnement comme pouvoir organisateur. Elle fait grief à la disposition attaquée, d'une part, de surfinancer WBE et, d'autre part, d'autoriser celui-ci à transférer une partie substantielle de ses moyens financiers vers ses propres établissements. Les développements de WBE concernant la comparaison entre WBE et les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre sont hors de propos, dès lors qu'ils font abstraction de l'impact discriminatoire de ces deux éléments. La discrimination dénoncée est une discrimination entre deux catégories d'établissements d'enseignement, qui relève du champ d'application de l'article 24 de la Constitution.

Ensuite, la position de WBE revient à obliger chaque pouvoir organisateur du réseau subventionné à disposer de fonds propres pour financer son enseignement. Premièrement, les travaux préparatoires de la révision de la Constitution de 1988 précisent que la disparition des ressources propres de l'enseignement libre fait partie des différences objectives qui doivent être prises en compte. Deuxièmement, la liberté d'enseignement devient un leurre si l'article 24 de la Constitution est interprété comme imposant aux pouvoirs organisateurs de

l'enseignement libre de disposer de moyens de fonctionnement propres qu'ils ne détiennent pas pour financer la mission publique fonctionnelle qui leur est confiée. Troisièmement, il est contradictoire de soutenir, d'une part, que les moyens de WBE sont réservés à son propre usage, à l'exclusion de celui de ses établissements, et, d'autre part, que tout pouvoir organisateur a l'obligation de financer les missions d'enseignement de ses écoles au-delà des moyens octroyés par la Communauté française. Quatrièmement, la Communauté française a toujours organisé un financement supplémentaire afin de permettre aux écoles de répondre aux nouvelles obligations qui leur sont imposées.

La partie requérante estime que WBE invite la Cour à réécrire l'article 24 de la Constitution, au mépris du principe de la séparation des pouvoirs. Par ailleurs, la nouvelle augmentation des moyens financiers de WBE transférables à ses établissements pèsera sur le choix des familles, dès lors qu'elle permettra aux établissements de la Communauté française d'offrir à leurs élèves des services dont les établissements du réseau libre ne profiteront pas, sauf à solliciter davantage les parents.

Quant à la recevabilité

A.2.1. Le Gouvernement de la Communauté française soutient que le recours et le moyen unique sont irrecevables parce qu'ils invitent la Cour à examiner une nouvelle fois la constitutionnalité de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019. Or, celle-ci ne peut plus être remise en cause sans qu'il soit porté atteinte à l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 126/2020 du 1er octobre 2020. La jurisprudence selon laquelle un recours peut être valablement introduit contre une disposition déjà existante depuis plus de six mois dont le contenu est repris dans une législation nouvelle ne peut être invoquée car la disposition attaquée ne reprend pas l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, mais y ajoute des alinéas qui prévoient des suppressions et des augmentations de financement.

Selon le Gouvernement de la Communauté française, la partie requérante n'expose pas en quoi les modifications apportées au financement de WBE par la disposition attaquée violeraient les normes de référence. Il s'agit de la diminution du montant permettant de couvrir les frais généraux de WBE pour l'année 2020 à concurrence de 3 574 000 euros (article 45, 1°), de l'augmentation du montant permettant de couvrir les frais généraux propres à WBE et d'exécuter l'ensemble des obligations fixées dans le contrat de gestion à partir de 2021 à concurrence de 3 103 000 euros (article 45, 2°) et du retrait de l'allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros prévue pour 2020 (article 45, 1°). Il ajoute que l'affirmation de l'accroissement d'un écart de financement que la Cour a jugé conforme par son arrêt n° 126/2020 n'est pas une démonstration de l'inconstitutionnalité alléguée.

A.2.2. La partie requérante soutient que le recours est recevable, dès lors qu'il ressort de la requête que celui-ci est dirigé contre l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020, qui est une disposition nouvelle. Un recours en annulation dirigé contre une norme législative modificative ne peut être motivé sans qu'il soit fait référence à la norme législative modifiée. Le grief de la partie requérante est dirigé contre l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020, en ce qu'il produit des conséquences d'une amplitude plus importante que celles provoquées par l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019. Selon la partie requérante, le caractère disproportionné des nouveaux montants alloués à WBE par la disposition attaquée ne peut se comprendre que par une mise en perspective de ceux-ci par rapport aux montants initialement prévus. La position du Gouvernement de la Communauté française reviendrait à soustraire au contrôle de la Cour les modifications législatives successives visant à augmenter le montant initial d'un financement.

La partie requérante conteste l'affirmation selon laquelle l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020 réduit le financement octroyé à WBE. Elle soutient que, pour l'année 2021, le montant maximum pouvant être alloué à WBE est de 62 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 15,7 % par rapport au montant prévu par le décret spécial du 7 février 2019. Par ailleurs, la dotation accordée à WBE en vertu de l'article 38, alinéa 1er, 1°, du même décret spécial aurait quasiment doublé entre 2019 et 2020.

A.2.3. Le Gouvernement de la Communauté française maintient que le recours et le moyen unique sont irrecevables, après avoir observé que les développements du mémoire en réponse de la partie requérante diffèrent de ceux qu'elle a exposés dans sa requête.

*Quant au moyen unique**Position de la partie requérante*

A.3.1. La partie requérante demande à la Cour d'annuler l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020 « portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Ecureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Education permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire » (ci-après : le décret-programme du 9 décembre 2020). Cette disposition modifie l'article 38, alinéas 2 et 5, du décret spécial 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 unique est pris de la violation de l'article 24, § 4, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution.

La partie requérante reproche à la disposition attaquée de prévoir des mesures de financement qui ne pourront profiter qu'à WBE et à ses établissements d'enseignement, à l'exclusion des pouvoirs organisateurs et des établissements d'enseignement des 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.

La partie requérante expose que la disposition attaquée s'inscrit dans le contexte global d'une érosion graduelle du principe d'égalité et de non-discrimination en matière de financement de l'enseignement, qu'il s'agisse du financement des dotations et subventions de fonctionnement, de celui des bâtiments scolaires ou de celui des avantages sociaux, au détriment des établissements scolaires du réseau libre subventionné. Elle exhorte la Cour à mettre un terme à cette évolution, sous peine de remettre en cause la pluralité des réseaux d'enseignement et la liberté d'enseignement. Elle soutient que, contrairement à ce qui est le cas en Communauté flamande, la différence entre la dotation octroyée pour un élève d'une école WBE et la subvention octroyée pour un élève d'une école subventionnée (officielle ou libre) n'a jamais fait l'objet d'une analyse permettant d'en objectiver le montant.

A.3.2. En ce qui concerne la justification de la mesure attaquée, la partie requérante observe que, dans l'avis relatif à une proposition de décret ayant le même objet, déposée puis remplacée par le décret spécial du 7 février 2019, la section de législation du Conseil d'État a soulevé une objection majeure de constitutionnalité. Elle portait sur la nécessité, pour le législateur décretaal 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. Elle fait valoir qu'il appartient à la Cour de vérifier que la différence de traitement est objectivement justifiée, avant de pouvoir juger si la mesure est disproportionnée ou non au but poursuivi, et qu'un tel contrôle est distinct d'un contrôle en opportunité. Selon la partie requérante, la Cour, par son arrêt n° 126/2020, ne s'est pas prononcée sur l'absence d'une justification en ce qui concerne la différence de traitement contestée. Elle ajoute que cette différence de traitement ne peut pas être justifiée à suffisance par l'objectif qui la sous-tend, ni par le seul constat qu'elle repose sur un critère objectif.

A.3.3. La partie requérante conteste l'argument selon lequel les mesures de financement prévues par la disposition attaquée sont destinées à permettre à WBE de fonctionner efficacement, dès lors que l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019 habilite WBE à transférer des moyens financiers vers ses établissements scolaires, alors que les subsides de fonctionnement octroyés par la Communauté française aux pouvoirs organisateurs du réseau libre subventionné sont transférés intégralement aux établissements sans qu'existent des moyens financiers propres permettant d'opérer des transferts au-delà du montant de ces subventions. La partie requérante observe que d'autres dispositions décretales habilite WBE à apporter de l'aide à ses établissements qui connaissent des difficultés. Selon la partie requérante, la possibilité pour WBE de mettre à disposition de ses établissements les moyens abondants dont il dispose conduit à renforcer l'inégalité de traitement entre les écoles du réseau WBE et les écoles subventionnées.

A.3.4. La partie requérante fait valoir que les spécificités de WBE ne sont pas de nature à justifier l'ampleur du financement octroyé.

Quant à la taille des réseaux d'enseignement, la partie requérante fait valoir, premièrement, que le réseau WBE et les établissements qu'elle représente scolarisent respectivement 15 % et 50 % de la population scolaire. Deuxièmement, l'organisation du réseau de l'enseignement communautaire autour d'un seul pouvoir organisateur permet de réaliser des économies d'échelle sensiblement plus importantes, par exemple par une centralisation des achats. Troisièmement, les défis liés notamment à la surcharge et à la complexité administrative pèsent sur tous les pouvoirs organisateurs. Quatrièmement, il est inexact d'affirmer que la Communauté française aurait des obligations spécifiques en matière d'admission des élèves. Cinquièmement, les caractéristiques propres aux écoles 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 de la Communauté française 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 ».

La partie requérante observe que l'obligation d'offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et l'enseignement de la morale non confessionnelle ne concerne désormais plus qu'une heure de cours 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 ».

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. Selon la partie requérante, la répartition des crédits budgétaires pour la création de nouvelles places dans l'enseignement obligatoire est plus favorable au réseau WBE, ce qui lui permet de croître à un rythme plus élevé que les autres réseaux d'enseignement. Elle conteste l'argument selon lequel seul WBE serait tenu d'assurer partout une offre d'enseignement correspondant à la demande.

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'importants frais de remboursement d'emprunts, sont aujourd'hui à charge des établissements du réseau libre subventionné. La partie requérante conteste l'affirmation selon laquelle l'article 25 de la loi dite « du Pacte scolaire » pourrait être interprété en ce sens que chaque pouvoir organisateur du réseau subventionné aurait l'obligation de disposer de fonds propres pour financer son enseignement, dès lors que les subventions de la Communauté française sont allouées à titre supplétif. Elle fait valoir que WBE peut, en vertu de l'article 39, § 1er, du décret spécial du 7 février 2019, accéder aux mêmes ressources que celles qui sont offertes à l'enseignement libre.

En ce qui concerne la nature juridique de WBE, la partie requérante souligne que les seules obligations légales qui incombent à WBE consistent à créer un organisme de gestion de plaintes des usagers et à mettre en place un contrôle de gestion interne et externe. Aucun élément n'est toutefois avancé pour justifier un montant exorbitant de 17 879 997 euros. La partie requérante fait valoir que les pouvoirs organisateurs du réseau libre sont soumis à de lourdes contraintes liées à leur statut, le plus souvent, d'association sans but lucratif.

En ce qui concerne les bâtiments scolaires, la partie requérante fait valoir que WBE bénéficie d'un financement plus favorable pour les travaux de construction et de rénovation de ses infrastructures scolaires que le réseau officiel subventionné et le réseau libre subventionné.

A.3.5. À supposer ces différences établies, la partie requérante soutient que la mesure attaquée n'est pas proportionnée. Premièrement, la disposition attaquée creuse davantage l'écart de financement résultant de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, qui était déjà substantiel, sans que les critères qui justifient les montants en cause apparaissent clairement. Deuxièmement, le montant destiné à couvrir les frais salariaux, qui est prévu à l'article 38, alinéa 1er, 1°, et alinéa 2, du décret spécial du 7 février 2019, est excessif par rapport aux besoins actuels réels. Troisièmement, la note d'intention du Gouvernement relative au contrat de gestion de WBE confirme la volonté du Gouvernement de continuer à allouer à WBE des dotations complémentaires, ainsi que la volonté de transférer ces moyens vers les écoles. Quatrièmement, WBE, comme les autres pouvoirs organisateurs, bénéficie de moyens humains et financiers en vertu du décret de la Communauté française du 28 mars 2019 « relatif aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement ». Ces moyens s'ajoutent à ceux dont seul WBE bénéficie en vertu de la disposition attaquée. Cinquièmement, une différence de traitement entre des pouvoirs organisateurs en matière de financement a pour effet de générer des différences de traitement

entre établissements d'enseignement et donc aussi entre les élèves et les étudiants et leurs parents, spécialement lorsque des transferts de moyens financiers sont autorisés au profit de ces établissements. Sixièmement, la mesure attaquée est d'autant moins acceptable qu'elle risque d'avoir un impact négatif sur les droits qui sont reconnus à l'article 24, § 1er, de la Constitution, qui consacre la liberté de l'enseignement, et notamment la liberté de fréquenter l'école de son choix.

La partie requérante fait également valoir qu'en octroyant 57 956 155 euros supplémentaires pour l'année 2020 et 64 633 155 euros pour l'année 2021 à WBE pour l'exercice de ses missions de pouvoir organisateur, l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée, attribue des moyens supplémentaires considérables au seul réseau d'enseignement organisé par la Communauté française. Rapporté au nombre d'élèves, ces montants représentent un supplément de 349 euros par élève ou étudiant. Ce montant vient accroître les différences de financement déjà existantes par ailleurs.

La partie requérante soutient que les moyens financiers complémentaires prévus par la disposition attaquée accentuent la différence de traitement qu'elle a déjà dénoncée dans ses deux recours précédents. Elle insiste sur la nécessité pour la Cour d'apprécier la proportionnalité de la mesure attaquée en tenant compte du contexte global dans lequel elle s'inscrit : celui du sort très favorable réservé par la Communauté française à ses propres établissements, au préjudice des autres établissements. Cette appréciation globale serait d'autant plus indispensable que la Cour n'a pas annulé l'article 39 du décret spécial du 7 février 2019.

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.

A.3.6. La partie requérante ajoute que, parmi les avantages bénéficiant aux seuls établissements d'enseignement de la Communauté française, WBE, comme tous les pouvoirs organisateurs, bénéficie d'une subvention destinée à financer son service interne de prévention et de protection à concurrence de 1 637 000 euros, mais qu'il reçoit, en outre, une dotation complémentaire de 2 347 000 euros pour organiser ce même service, qui bénéficiera presque exclusivement aux membres du personnel enseignant. La partie requérante soutient également que la question du remboursement à la Communauté française d'une partie des moyens alloués à WBE élude celle des réserves que ce dernier a pu constituer depuis sa création. Enfin, elle expose que le pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté flamande gère davantage d'élèves et d'étudiants, collaborateurs et implantations que WBE. Or, pour 2021, la Communauté flamande attribue à ce pouvoir organisateur des moyens de fonctionnement de 24 millions d'euros tandis que la Communauté française attribue 62 millions d'euros à WBE, ce qui correspond, respectivement, à des montants de 78 euros et de 349 euros par élève et étudiant.

La partie requérante observe qu'en vertu de l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019, WBE va pouvoir aider ses propres établissements scolaires en leur transférant des moyens supplémentaires, ce qui revient, dans les faits, à augmenter leurs dotations. Elle soutient que la Communauté française manque d'impartialité en finançant de manière surabondante, voire redondante, le réseau WBE et, via l'article 39 précité, les établissements de ce réseau. Elle fait valoir que le projet de contrat de gestion renvoie à plusieurs reprises à des dotations complémentaires destinées à WBE et à ses écoles.

Position du Gouvernement de la Communauté française

A.4.1. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 126/2020, le Gouvernement de la Communauté française soutient qu'il n'appartient pas à celle-ci d'examiner une prétendue érosion graduelle du principe d'égalité et de non-discrimination ni des dispositions qui ne sont pas directement soumises à son contrôle.

Il fait valoir que le moyen unique repose sur la prémisse erronée selon laquelle les augmentations ou diminutions de la dotation visée à l'article 38 du décret spécial qui sont prévues par la disposition attaquée seraient destinées aux établissements organisés par WBE. Il expose que les augmentations et diminutions de financement prévues par la disposition attaquée n'ont pas d'incidence sur les établissements d'enseignement, qui ne bénéficient pas de la dotation de WBE. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 126/2020 et aux travaux préparatoires de la disposition attaquée, il soutient que l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019 ne permet pas au pouvoir régulateur d'accroître les ressources financières des établissements organisés par WBE.

Selon lui, il ressort de l'arrêt de la Cour n° 126/2020 que la différence de traitement entre le financement du pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française et le financement des autres pouvoirs organisateurs repose sur un critère objectif, et que le financement du fonctionnement d'un organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur pour l'enseignement organisé par la Communauté française constitue un objectif légitime.

Enfin, le Gouvernement de la Communauté française soutient que les mesures prévues par la disposition attaquée sont proportionnées à l'objectif précité et qu'elles tiennent objectivement compte des besoins en matière de financement de l'enseignement en Communauté française. Tout d'abord, la partie requérante s'abstient de critiquer la proportionnalité de la diminution de 3 574 000 euros du montant de la dotation 2020 et du retrait de l'allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros prévue pour 2020. Ensuite, la partie requérante ne démontre pas la disproportion du montant complémentaire à la dotation. Compte tenu de l'arrêt de la Cour n° 126/2020, le caractère disproportionné de la disposition attaquée ne peut pas être établi au seul motif qu'elle accroît celui de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019. Par ailleurs, la partie requérante ne démontre pas que le montant complémentaire de 3 103 000 euros ne serait pas prévu pour répondre à la nécessité de procéder à de nouveaux recrutements au sein de WBE et de transférer de nouveaux membres du personnel, laquelle est apparue après l'adoption du décret spécial du 7 février 2019 et du décret-programme du 18 décembre 2019.

A.4.2. Le Gouvernement de la Communauté française observe que la partie requérante demande à la Cour de se prononcer sur la constitutionnalité de normes qu'elle n'a pas attaquées en temps utile. Il expose que le montant de 3 984 500 euros accordé à WBE au titre d'un « transfert aux établissements pour les conseillers en prévention » correspond au montant dû par la Communauté française à WBE pour 2021 en vertu du décret-programme du 12 décembre 2018 « portant diverses mesures relatives à l'organisation du Budget et de la comptabilité, aux Fonds budgétaires, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, à l'Enfance, à l'Enseignement obligatoire et de promotion sociales, aux Bâtiments scolaires, au financement des Infrastructures destinées à accueillir la Cité des métiers de Charleroi, à la mise en œuvre de la réforme de la formation initiale des enseignants » (1 637 000 euros), auquel s'ajoute le montant de rattrapage des paiements que WBE n'a pas pu effectuer en 2020 et qui ont été effectués en 2021 (2 367 000 euros).

Selon le Gouvernement de la Communauté française, les modifications législatives successives démontrent que la Communauté française agit en toute transparence et dans le respect du principe de légalité. Celle-ci vérifie l'utilisation que WBE fait de sa dotation et récupère les montants non utilisés ou non justifiés. Le Gouvernement de la Communauté française a ainsi acté un remboursement de 7 220 729,65 euros au titre de solde de la dotation de WBE non utilisée en 2020. Il conteste l'affirmation selon laquelle WBE aurait pu constituer des réserves. Il se réfère à l'article 40, dernier alinéa, du décret de la Communauté française du 4 février 2021 « portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française ».

Pour le Gouvernement de la Communauté française, WBE et le pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté flamande ne sont pas comparables, tant ils diffèrent par leurs structures et par leurs missions. Il conteste la pertinence d'un financement exprimé par nombre d'élèves, dès lors que la dotation de WBE est liquidée aux fins mentionnées à l'article 38 du décret spécial du 17 février 2019 et non au bénéfice des établissements qu'elle organise et de leurs élèves. Ce dernier point est confirmé par le contrat de gestion de WBE « 2021-2023 », qui a été approuvé par le Gouvernement de la Communauté française le 28 octobre 2021.

Le Gouvernement de la Communauté française soutient que les transferts visés à l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019 portent sur des montants liquidés à WBE, en sa qualité de pouvoir organisateur, pour le compte des établissements qu'il organise et qui sont dotés d'une comptabilité autonome. Il soutient qu'un manque d'impartialité de la Communauté française à l'égard de WBE ne peut être déduit ni de la possibilité d'adapter la dotation aux besoins de WBE, ni des dotations supplémentaires mentionnées dans le projet de contrat de gestion dont il souligne qu'elles n'ont pas été reprises dans le contrat de gestion approuvé par le Gouvernement.

Position de la partie intervenante

A.5.1. WBE expose qu'en vertu de l'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019, à partir de l'année 2020, le montant visé à l'article 38, alinéa 1er, 1^o, du décret spécial du 7 février 2019 devait être augmenté d'un montant de 7 848 000 euros, que la disposition attaquée a pour effet de ventiler différemment l'octroi des moyens correspondant aux besoins de WBE pour couvrir l'ensemble de ses frais généraux et d'exécuter l'ensemble des obligations fixées dans le contrat de gestion, et que l'allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros est par ailleurs abrogée pour 2020, mais maintenue pour 2021 et 2022.

WBE fait valoir que seuls les développements du moyen qui tendent à démontrer que l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020 viole l'article 24, § 1er et § 4, de la Constitution dans le respect des questions de droit déjà tranchées dans l'arrêt de la Cour n^o 126/2020 sont recevables. Selon WBE, le moyen unique ne contient aucune critique qui permettrait de comprendre pourquoi la partie requérante estime que les modifications apportées au financement de WBE par la disposition attaquée violeraient les normes de référence, de sorte qu'il n'est pas fondé. En particulier, WBE n'aperçoit pas l'objection que la partie requérante exprime à propos, d'une part, de la diminution du montant destiné à couvrir les frais généraux de WBE pour l'année 2020 et, d'autre part, du retrait de l'allocation exceptionnelle pour couvrir le plan de gestion du changement prévue à l'origine pour 2020. Selon WBE, la partie requérante ne démontrerait pas davantage que l'augmentation de moyens prévue par la disposition attaquée, qui s'ajoute aux moyens que la Cour a déjà validés, ne serait pas destinée à financer le fonctionnement du pouvoir organisateur WBE et ne tiendrait pas compte objectivement des besoins de cet organisme autonome.

A.5.2. WBE observe que la modification de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 par l'article 104 du décret-programme de la Communauté française du 14 juillet 2021 « portant diverses mesures relatives à la lutte contre la crise du coronavirus, au plan de relance européen, à l'Égalité des chances, aux Bâtiments scolaires, à WBE, au Droit des femmes, à l'Enseignement supérieur, à la Recherche scientifique, au Secteur non-marchand, à l'Éducation et aux Fonds budgétaires » vise à permettre à WBE de louer ou d'acheter de nouvelles surfaces de bureaux sur sa propre dotation.

Elle expose que le recours ne peut pas être l'occasion d'inviter la Cour à apprécier des recours qui n'ont pas été introduits, des budgets qui ne relèvent pas de sa compétence, ou encore la politique générale de la Communauté française en matière d'enseignement.

Selon WBE, la disposition attaquée n'entraîne ni un surfinancement inconstitutionnel ni un détournement illégal de moyens au bénéfice des établissements de la Communauté française. Premièrement, l'article 21.22 du budget ajusté 2021 de WBE, intitulé « transfert aux établissements pour les conseillers en prévention » et portant un montant de 3 984 500 euros, correspond au montant auquel WBE a droit en tant que pouvoir organisateur et qu'il transfère à ses établissements conformément à l'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019. WBE ajoute que cette disposition est étrangère à la disposition attaquée et que le financement de la Communauté française est insuffisant pour répondre aux normes fédérales en matière de bien-être au travail.

Deuxièmement, les modifications successives du décret spécial du 7 février 2019 sont conformes au principe de légalité et les montants qui y sont inscrits sont des montants maximaux qui ne dispensent pas WBE de justifier ses demandes de financement. Le montant total réellement perçu par WBE entre 2019 et 2021 est de 46 538 270 euros.

Troisièmement, la comparaison faite entre WBE et le pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté flamande est inadéquate, dès lors que ces pouvoirs organisateurs reposent sur des modèles d'organisation, une répartition des compétences et des moyens différents. Le modèle du pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté flamande est organisé sur trois niveaux et repose sur le principe de la décentralisation, alors que le modèle de WBE est organisé sur deux niveaux et repose sur le principe de la déconcentration.

Quatrièmement, les critiques formulées par la partie requérante à propos de la négociation du contrat de gestion sont basées sur un document de travail et ne sont pas fondées. Une dotation supplémentaire éventuelle fera l'objet d'une disposition décrétole spécifique.

Cinquièmement, à la différence des établissements scolaires relevant des pouvoirs organisateurs subventionnés, les établissements scolaires de WBE disposent d'une autonomie budgétaire et comptable. Par conséquent, les dotations de fonctionnement leur sont versées directement. L'article 39, § 3, du décret spécial du 7 février 2019 permet de transférer des moyens du budget central vers les établissements, lorsque certains financements à destination des établissements, tels que celui des conseillers en prévention, sont versés aux pouvoirs organisateurs.

Sixièmement, de l'obligation pour la Communauté française d'organiser un enseignement en permanence et sur l'ensemble du territoire résulte celle de faire fonctionner correctement l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de la Communauté française, en le finançant à la hauteur de ses besoins.

– B –

B.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 45 du décret-programme de la Communauté française du 9 décembre 2020 « portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Ecureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Education permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire » (ci-après : le décret-programme du 9 décembre 2020). Cette disposition modifie l'article 38 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), tel que modifié par l'article 62 du décret-programme de la Communauté française du 18 décembre 2019 « portant diverses mesures relatives aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, à la Santé, à l'enseignement supérieur, à la Recherche, au Sport, aux Hôpitaux universitaires, au Personnel de l'enseignement, à l'enseignement et à WBE » (ci-après : le décret-programme du 18 décembre 2019). La partie requérante fait valoir que cette disposition fait 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.

B.2.1. Par le décret spécial du 7 février 2019, le législateur décretal spécial a pris des dispositions nouvelles relatives à l'organisation du pouvoir organisateur du réseau d'enseignement de la Communauté française, Wallonie Bruxelles Enseignement (ci-après : WBE), conformément à l'habilitation qui lui est conférée par l'article 24, § 2, de la Constitution.

Les articles 37 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. 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.2.2. Aux termes de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, la dotation annuelle destinée à financer le fonctionnement et l'organisation de WBE est composée de trois montants.

Avant sa modification par l'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019, l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 disposait :

« 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. »

B.2.3. L'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019 dispose :

« A l'article 38 du décret spécial 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, les modifications suivantes sont apportées :

1° un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 1 et 2 :

‘ A partir de l'année 2020, le montant visé à l'alinéa 1er, 1°, est augmenté d'un montant de 7.848.000 euros ’;

2° à l'alinéa 3, ancien, devenu alinéa 4, les mots ‘ visés à l'alinéa 1er, 1° et 3° ’ sont remplacés par les mots ‘ visés aux alinéas 1er, 1° et 3° et 2 ’;

3° un alinéa rédigé comme suit est inséré entre les alinéas 3 et 4, devenus 4 et 5 : ‘ Une allocation exceptionnelle de 1.880.000 euros permettant de couvrir le plan de gestion du changement est octroyée à WBE en 2020, 2021 et 2022. En 2021 et 2022, ce montant est lié à l'évolution de l'indice des prix à la consommation ’. »

Cet article est entré en vigueur le 1er janvier 2020.

Du fait de cette modification, l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 disposait :

« 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.

A partir de l'année 2020, le montant visé à l'alinéa 1er, 1°, est augmenté d'un montant de 7.848.000 euros.

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

A partir de l'année 2020, les montants visés aux alinéas 1er, 1° et 3° et 2 sont liés à la fluctuation de l'indice des prix à la consommation.

Une allocation exceptionnelle de 1.880.000 euros permettant de couvrir le plan de gestion du changement est octroyée à WBE en 2020, 2021 et 2022. En 2021 et 2022, ce montant est lié à l'évolution 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. »

L'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019 a introduit trois nouvelles mesures dans l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019. Premièrement, le montant de 10 000 997 euros visé à l'article 38, alinéa 1er, 1°, du décret spécial du 7 février 2019 a été augmenté, à partir de l'année 2020, d'un montant de 7 848 000 euros (article 38, alinéa 2, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été introduit par l'article 62, 1°, du décret-programme du 18 décembre 2019). Deuxièmement, ce montant de 7 848 000 euros a été indexé à partir de la même année (article 38, alinéa 4, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été modifié par l'article 62, 2°, du décret-programme du 18 décembre 2019). Troisièmement, une allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros a été octroyée à WBE pendant trois ans (2020, 2021 et 2022) afin de financer un « plan de gestion du changement ». En 2021 et en 2022, ce montant a été indexé (article 38, alinéa 5, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été modifié par l'article 62, 3°, du décret-programme du 18 décembre 2019).

B.3. L'article 45, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020 a modifié les alinéas 2 et 5 de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019. Cet article dispose :

« A l'article 38 du décret spécial 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 tel que modifié par le décret du 18 décembre 2019, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa 2 est remplacé par ce qui suit : ' En 2020, le montant visé à l'alinéa 1er, 1°, est augmenté d'un montant de 4.274.000 euros. A partir de 2021, le montant visé à l'alinéa 1er, 1°, est augmenté d'un montant de 10.951.000 euros. ';

2° à l'alinéa 5, les mots ' 2020 ', sont abrogés. »

Cet article est entré en vigueur le 9 décembre 2020.

Du fait de cette modification, l'article 38, alinéas 2 et 5, du décret spécial du 7 février 2019 dispose :

« [...]

En 2020, le montant visé à l'alinéa 1er, 1°, est augmenté d'un montant de 4.274.000 euros. A partir de 2021, le montant visé à l'alinéa 1er, 1°, est augmenté d'un montant de 10.951.000 euros.

[...]

Une allocation exceptionnelle de 1.880.000 euros permettant de couvrir le plan de gestion du changement est octroyée à WBE en 2021 et 2022. En 2021 et 2022, ce montant est lié à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. »

L'article 45, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020 a apporté deux modifications à l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il était applicable après sa modification par l'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019. D'une part, le montant précité de 10 000 997 euros visé à l'article 38, alinéa 1 er, 1°, du décret spécial du 7 février 2019 a été augmenté, en 2020, d'un montant de 4 274 000 euros et, à partir de 2021, d'un montant de 10 951 000 euros (article 38, alinéa 2, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été introduit par l'article 62, 1°, du décret-programme du 18 décembre 2019 puis remplacé par l'article 45, 1°, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020). D'autre part,

l'allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros relative au plan de gestion du changement a été supprimée pour l'année 2020 (article 38, alinéa 5, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été modifié par l'article 62, 3°, du décret-programme du 18 décembre 2019 puis par l'article 45, 2°, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020).

B.4. L'article 104 du décret-programme de la Communauté française du 14 juillet 2021 « portant diverses mesures relatives à la lutte contre la crise du coronavirus, au plan de relance européen, à l'Égalité des chances, aux Bâtiments scolaires, à WBE, au Droit des femmes, à l'Enseignement supérieur, à la Recherche scientifique, au Secteur non-marchand, à l'Éducation et aux Fonds budgétaires » a supprimé les mots « et du coût des infrastructures administratives de WBE » à l'article 38, alinéa 1er, 1°, du décret spécial du 7 février 2019.

Cet article est entré en vigueur le 27 août 2021.

Du fait de cette modification, l'article 38, alinéa 1er, 1°, du décret spécial du 7 février 2019 dispose :

« 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 ».

Cette modification est sans incidence sur l'objet du recours.

Quant à la compétence de la Cour

B.5. La partie intervenante fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le recours en annulation, qui porterait sur un choix du Constituant, dès lors que la différence de traitement soulevée trouverait sa source non pas dans la disposition attaquée, mais dans l'article 24 de la Constitution.

B.6. L'article 24 de la Constitution dispose :

« § 1er. L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

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

§ 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse.

§ 4. 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.

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

B.7.1. La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une différence de traitement ou une limitation d'un droit fondamental découlant d'un choix opéré par le Constituant lui-même.

Bien que ce choix doive en principe ressortir du texte de la Constitution, il peut également découler de la Constitution dans son ensemble, lorsque la combinaison de plusieurs dispositions constitutionnelles permet de faire la clarté concernant un choix indéniable du Constituant.

B.7.2. 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 ces subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, notamment 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.

B.7.3. L'article 24, § 4, de la Constitution réaffirme, en matière d'enseignement, les principes d'égalité et de non-discrimination. Selon cette disposition, tous les établissements d'enseignement, entre autres, sont égaux devant la loi ou le décret.

Les établissements d'enseignement doivent dès lors tous être traités de manière égale, à moins qu'il existe entre eux des différences objectives permettant de justifier raisonnablement un traitement différent. Inversement, ils doivent être traités de manière différente lorsqu'ils se trouvent dans une situation intrinsèquement différente au regard de la mesure attaquée, sauf s'il existe une justification objective et raisonnable au traitement égal.

B.7.4. Ces constats n'ont pas pour conséquence que la disposition attaquée échappe au contrôle de la Cour. Au contraire, il appartient à la Cour de vérifier si le législateur décréto, en adoptant l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020, a fait naître une différence de traitement qui est raisonnablement justifiée.

B.7.5. L'exception est rejetée.

Quant à la recevabilité du recours

B.8. Le Gouvernement de la Communauté française soulève l'irrecevabilité du recours au motif que celui-ci inviterait la Cour à examiner une nouvelle fois la constitutionnalité de l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, sans développer de griefs spécifiques à l'égard des modifications apportées au financement de WBE par l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020.

B.9.1. La partie requérante soutient en substance que les modifications apportées à l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 par l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020 accentuent le caractère disproportionné de la différence de traitement créée par l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 entre le pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté française et les pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné.

B.9.2. En ce qu'il est ainsi dirigé non pas contre l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 mais contre les modifications apportées à cette disposition par l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020, le recours est recevable.

Quant au moyen unique

B.10. Le moyen unique est pris de la violation de l'article 24, § 4, lu isolément ou en combinaison avec l'article 24, § 1er, de la Constitution, par l'article 45 du décret-programme du 9 décembre 2020, en ce que cette disposition ferait 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.

La disposition attaquée réserverait au seul pouvoir organisateur du réseau d'enseignement de la Communauté française et à ses établissements des moyens financiers complémentaires à ceux qui sont déjà prévus à l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019. Ces montants ne seraient pas justifiés par des différences objectives et légitimes entre l'enseignement organisé par WBE et l'enseignement subventionné et ils seraient disproportionnés, de sorte que l'article 24, § 4, de la Constitution serait violé.

B.11. Par son arrêt n° 126/2020 du 1er octobre 2020, qui faisait suite au recours en annulation introduit par la partie requérante contre, notamment, l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019 et par l'article 45, attaqué, du décret-programme du

9 décembre 2020, la Cour a jugé que le moyen pris de la violation, par cette disposition, des normes de référence visées en B.10, n'était pas fondé.

B.12. Compte tenu du rejet, par la Cour, dans son arrêt n° 126/2020, du moyen unique dirigé contre l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, il y a lieu de vérifier si ce que la Cour a jugé dans cet arrêt en ce qui concerne la dotation annuelle destinée à financer le fonctionnement et l'organisation de WBE vaut également lorsque, d'une part, le montant de 10 000 997 euros visé à l'article 38, alinéa 1er, 1°, du décret spécial du 7 février 2019 est augmenté, en 2020, d'un montant de 4 274 000 euros et, à partir de 2021, d'un montant de 10 951 000 euros (article 38, alinéa 2, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été introduit par l'article 62, 1°, du décret-programme du 18 décembre 2019 puis remplacé par l'article 45, 1°, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020) et, d'autre part, l'allocation exceptionnelle relative au plan de gestion du changement de 1 880 000 euros est supprimée pour l'année 2020 (article 38, alinéa 5, du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été modifié par l'article 62, 3°, du décret-programme du 18 décembre 2019 puis par l'article 45, 2°, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020).

B.13.1. Comme il est dit en B.2.3, l'article 62, 1°, du décret-programme du 18 décembre 2019 prévoyait initialement d'augmenter, à partir de l'année 2020, le montant de 10 000 997 euros visé à l'article 38, alinéa 1er, 1°, du décret spécial du 7 février 2019, d'un montant de 7 848 000 euros. Cette augmentation avait été justifiée par la nécessité de couvrir des besoins de financement de WBE, tels que les coûts de recrutement de plusieurs directeurs, qui n'avaient pas été pris en compte lors de l'élaboration du décret spécial du 7 février 2019 :

« Ces dispositions [...] prévoient [...] la majoration de la dotation de WBE suite à la prise en compte de divers éléments relatifs au transfert de la mission de PO du Ministère vers WBE. » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2019-2020, n° 28/1, p. 5).

« Cet article a pour objet d'implémenter au sein du décret spécial les demandes budgétaires qui ont été adoptées à l'unanimité, moins une abstention, par le Conseil WBE en date du 12 septembre 2019.

Premièrement, il répond à la nécessité de permettre le financement du futur organigramme de WBE, tel qu'il a été approuvé à l'unanimité moins une abstention par le Conseil WBE, en ce compris le coût du recrutement de cinq Directeurs généraux, trois Directeurs généraux adjoints, ainsi que de plusieurs attachés, mais également la création d'un département pour le support à l'Enseignement supérieur et de promotion sociale comprenant la création du collège réuni des Directeurs-Présidents des Hautes Ecoles et Directeurs des Ecoles Supérieures des Arts.

Deuxièmement, il répond à l'obligation de répondre à plusieurs obligations légales et réglementaires : professionnalisation du processus de sélection des directeurs, création d'une cellule d'audit interne et d'un service 'plainte des usagers', conformément au décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, ou encore organisation d'un Service Interne pour la Prévention et la Protection au Travail, conformément à la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Troisièmement, cet article permet de transférer, du Ministère vers WBE, une partie des crédits de fonctionnement qui permettraient une partie du financement de la mission de pouvoir organisateur anciennement dévolue aux Services du Gouvernement. » (*ibid.*, p. 10).

En outre, l'article 62, 3°, du décret-programme du 18 décembre 2019 modifiait l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019 afin d'allouer à WBE, pendant trois ans (2020, 2021 et 2022), une allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros destinée à financer un plan de gestion du changement :

« cette modification de l'article 38 du décret spécial permet [...] de prévoir un budget pour entamer la gestion du changement découlant de l'autonomisation du pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française, à travers, notamment, un processus participatif incluant l'ensemble des établissements de WBE. Ce budget est limité dans le temps et doit permettre à WBE d'impulser le processus de changement qui doit être initié concomitamment à la mise en œuvre de l'OIP et de l'autonomisation du réseau WBE. » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2019-2020, n° 28/1, p. 10).

B.13.2. Comme il est dit en B.2.4, l'article 45, 1°, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020 prévoit que le montant de 10 000 997 euros précité est finalement augmenté, d'une part, pour l'année 2020, d'un montant de 4 274 000 euros et, d'autre part, à partir de l'année 2021, d'un montant de 10 951 000 euros (à la place d'un montant de 7 848 000 euros). Par ailleurs, l'article 45, 2°, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020 supprime, pour l'année 2020, l'allocation exceptionnelle de 1 880 000 euros relative au plan de gestion du changement.

La réduction des moyens financiers alloués à WBE pour l'année 2020 a été justifiée par le fait que plusieurs dépenses envisagées n'ont pas pu avoir lieu en raison de la désignation tardive de l'administrateur général de WBE et de la pandémie de Covid-19. L'augmentation des moyens financiers alloués à WBE à partir de l'année 2021 a, elle, été justifiée par la prise en compte du transfert de personnel du Ministère vers WBE et des nouveaux recrutements demandés par WBE :

« Lors de l'élaboration du budget initial 2020, le Gouvernement avait décidé la majoration de la dotation de WBE suite à la prise en compte de divers éléments relatifs au transfert de la mission de PO du Ministère vers WBE. Parmi les besoins de WBE qui n'étaient pas pris en compte dans son financement prévu dans le décret spécial du 7 février 2019 figurait notamment la nécessité de former un comité de direction en soutien à l'Administrateur général, de créer un département spécifique pour le pilotage des Etablissements d'enseignement supérieur et de créer un SIPPT (service interne pour la prévention et la protection au travail).

Enfin, un financement temporaire a été jugé nécessaire pour permettre la gestion du changement découlant de l'autonomisation du pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française, à travers, notamment, un processus participatif incluant l'ensemble des établissements de WBE.

Toutefois, compte tenu de la désignation plus tardive qu'attendue de l'Administrateur général de WBE, les initiatives visant à mettre en place ces différents éléments ont été retardées, de sorte que le financement additionnel de 5,454 millions €, accordé à WBE en 2020, sera non-consommé. Les présentes dispositions visent à réduire le montant de la dotation 2020 de WBE à due concurrence.

En outre, ces dispositions visent, à partir de 2021, à augmenter le financement de WBE afin de lui permettre d'assumer les charges liées aux prestations de médecine du travail et les engagements nécessaires à son fonctionnement. Ceux-ci permettent principalement de rencontrer des besoins dans les services support (notamment pour la logistique, la gestion du personnel, le budget et la comptabilité) autrefois assumés par le personnel du Ministère de la Communauté française. Toutefois, la séparation entre le pouvoir régulateur et pouvoir organisateur nécessite désormais un personnel distinct pour ces services support.

Par ailleurs, également en raison de la désignation plus tardive qu'attendue de l'Administrateur général de WBE et de la crise sanitaire liée au Covid-19, deux échéances fixées par le décret spécial du 7 février 2019, pour le transfert de l'exercice de certaines compétences de pouvoir organisateur au niveau zonal et du collège réuni de l'Enseignement supérieur, et pour la transmission au Gouvernement d'un projet de contrat de gestion, sont reportées. Lors de sa séance du 25 août 2020, le Conseil WBE a en effet proposé au

Gouvernement de postposer la date du 31 décembre 2020 au 31 juillet 2021 et ce notamment afin de pouvoir associer le futur comité de direction à la rédaction du premier contrat de gestion. L'objectif est donc de rencontrer cette demande du Conseil WBE en prévoyant, pour la conclusion du premier contrat de gestion, un mécanisme qui déroge à l'article 36 du décret spécial précité. » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2020-2021, n° 147/1, p. 11)

« L'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019 de la Communauté française portant diverses mesures relatives aux bâtiments scolaires, aux fonds budgétaires, à la santé, à l'enseignement supérieur, à la recherche, au sport, aux hôpitaux universitaires, au personnel de l'enseignement, à l'enseignement et à WBE augmentait la dotation de WBE afin de répondre notamment au coût du recrutement de cinq Directeurs généraux, trois Directeurs généraux adjoints, ainsi que de plusieurs attachés, mais également la création d'un département pour le support à l'Enseignement supérieur et de promotion sociale comprenant la création du collège réuni des Directeurs-Présidents des Hautes Ecoles et Directeurs des Ecoles Supérieures des Arts.

Cette augmentation devait encore permettre l'organisation d'un Service Interne pour la Prévention et la Protection au Travail, conformément à la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et également de prévoir un budget pour entamer la gestion du changement découlant de l'autonomisation du pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française, à travers, notamment, un processus participatif incluant l'ensemble des établissements de WBE.

La majoration de la dotation ainsi octroyée a fait l'objet d'une évaluation lors des travaux du budget ajusté de l'année 2020 au regard de la mise en œuvre effective des objectifs ayant motivés l'attribution de cette majoration.

Force est de constater que la mise en œuvre de ces objectifs précités a rencontré des contretemps dont le plus important fut la désignation du premier administrateur général et l'épidémie COVID-19. Il était prévu que l'administrateur général soit désigné dans le courant de l'année 2019. Cette désignation ne sera finalement effective que le 20 avril 2020. En outre, la procédure de désignation des directeurs généraux vient d'être entamée de sorte que le comité de direction ne sera constitué qu'en janvier 2021 au plus tôt. Enfin, la gestion du changement n'a pas pu commencer. Dans ce contexte, il est prévu de diminuer la dotation de WBE pour l'année 2020 d'un montant de 5.454.000 euros. Ce montant correspondait au plan du changement pour 1.880.000 euros (retiré à l'alinéa 5) et au recrutement du comité de direction pour 3.574.000 euros (retiré à l'alinéa 2).

Par ailleurs, à partir de l'année 2021, l'alinéa 2 prévoit à nouveau le montant initialement prévu, soit 7.848.000 € auquel sont ajoutés 1.486.000 € relatifs à un transfert de personnel du Ministère et 1.617.000 € (cellule comptable, SIPPT, secrétariat, etc.) liés aux nouveaux recrutements demandés par WBE. » (*ibid.*, pp. 21-22).

Eu égard aux montants prévus à l'article 38 du décret spécial du 7 février 2019, tel qu'il a été modifié par l'article 62 du décret-programme du 18 décembre 2019, les modifications

apportées par l'article 45, attaqué, du décret-programme du 9 décembre 2020 ont pour effet de réduire de 5 454 000 euros la dotation totale accordée à WBE pour l'année 2020 et d'augmenter celle-ci de 3 103 000 euros à partir de l'année 2021.

B.13.3. Par son arrêt n°126/2020, la Cour a jugé :

« 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 décretal 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^o.

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. »

B.13.4. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont contenus dans cet arrêt, le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 31 mars 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul