

Numéro du rôle : 5476
Arrêt n° 65/2013 du 8 mai 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 3 du décret de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux, posées par le Tribunal de première instance de Verviers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 3 septembre 2012 en cause de l'ASBL « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph » contre la ville de Limbourg, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 septembre 2012, le Tribunal de première instance de Verviers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 3 du décret du 7 juin 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une rupture d'égalité vis-à-vis des communes et des contribuables communaux quant à la charge financière des avantages sociaux accordés à un enseignement libre spécial, non organisé par celles-ci, exclusivement à charge de ceux-ci, alors même que l'établissement d'enseignement libre spécial accueille des élèves qui pour plus de 98 % n'habitent pas leur territoire mais proviennent des très nombreuses communes des alentours, qui ne doivent pas intervenir dans cette charge financière ? »;

2. « L'article 3 du décret du 7 juin 2001 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il crée une rupture d'égalité en ce que si une commune doit supporter seule la charge financière inhérente aux avantages sociaux accordés à un enseignement libre spécial organisé sur son seul territoire, mais fréquenté à plus de 98 % par des élèves provenant des très nombreuses communes avoisinantes, cet article la prive du principe de pondération pourtant organisé au profit des provinces et de la commission communautaire française lorsque celles-ci sont appelées à intervenir financièrement dans des conditions et pour des causes identiques ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph », dont le siège social est établi à 4830 Limbourg, avenue Victor David 12;

- la ville de Limbourg, représentée par son collègue communal;

- le Gouvernement de la Communauté française.

A l'audience publique du 13 mars 2013 :

- ont comparu :

. Me D. Drion, avocat au barreau de Liège, pour l'ASBL « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph »;

. Me E. Kiehl, *loco* Me J.-L. Gilissen et Me E. Lemmens, avocats au barreau de Liège, pour la ville de Limbourg;

. Me S. Depré, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et T. Merckx-Van Goey 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. *Les faits et la procédure antérieure*

L'ASBL « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph » est le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement fondamental libre spécialisé situé sur le territoire de la commune de Limbourg. Cette association agit devant le juge *a quo* afin d'obtenir la condamnation de la commune à lui fournir les mêmes avantages sociaux que ceux que la commune offre aux élèves fréquentant l'enseignement communal.

Le juge *a quo* relève que la commune de Limbourg accorde certains avantages sociaux non seulement aux élèves fréquentant l'enseignement qu'elle organise, mais aussi aux élèves qui fréquentent l'enseignement libre non spécialisé situé sur son territoire. Après avoir constaté que l'article 3 du décret du 7 juin 2001 prévoit que les communes qui accordent des avantages sociaux au bénéfice des élèves scolarisés dans l'enseignement communal doivent accorder des conditions similaires et les mêmes avantages au bénéfice des élèves fréquentant les écoles de la même catégorie situées dans la même commune et relevant de l'enseignement libre, le juge *a quo* souligne que, dans son arrêt n° 56/2003, la Cour a jugé que le législateur décréteur n'avait pas fait naître de discrimination en défaveur de l'enseignement libre spécialisé dans la mesure où une commune ne pourrait prendre prétexte de l'inexistence, sur son territoire, d'un établissement officiel de l'enseignement spécial organisé par elle pour refuser tout avantage social à un établissement de même catégorie de l'enseignement libre subventionné situé sur son territoire.

Le juge *a quo* relève que la commune de Limbourg estime que le principe d'égalité pourrait être violé entre les communes et leurs contribuables, dans la mesure où cette disposition décréteur aboutirait à imposer à certaines communes une charge financière excessive et discriminatoire au profit d'élèves qui ne résideraient pas sur leur territoire, ainsi qu'entre les communes, d'une part, et les provinces ou la Commission communautaire française, d'autre part, dans la mesure où ces dernières bénéficieraient d'une pondération lorsqu'elles seraient placées dans les mêmes conditions.

Le juge *a quo* estime dès lors nécessaire de poser les questions préjudicielles précitées.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. L'ASBL « Centre Scolaire Spécialisé Saint Joseph », partie demanderesse devant le juge *a quo*, souligne tout d'abord que la ville de Limbourg accorde des avantages sociaux aux élèves fréquentant l'enseignement fondamental libre ordinaire sur sa commune, alors même que la majorité d'entre eux ne résident pas sur le territoire de la commune.

A.1.2. Cette partie relève par ailleurs que l'octroi d'avantages sociaux n'est pas une obligation légale dans le chef des communes et que toutes les communes qui décident d'accorder des avantages sociaux se trouvent dans des situations similaires. Elle souligne que la situation de la ville de Limbourg s'apparente à celle de communes où des écoles sont organisées dans les centres urbains ou sur des axes routiers importants. Elle relève encore que la section de législation du Conseil d'Etat a considéré qu'il n'était pas envisageable que des distinctions en la matière soient réalisées en fonction du domicile des élèves.

Selon cette partie, le débat concerne l'enseignement fondamental et vise le territoire communal. L'enseignement fondamental serait un enseignement de proximité alors que les provinces et la Commission communautaire française organiseraient essentiellement l'enseignement secondaire sur un territoire bien plus vaste. Ces différences quant au type d'enseignement et au territoire justifient que le législateur décretaal ait institué un régime différent quant à l'octroi des avantages sociaux par les communes, d'une part, et par les provinces ou la Commission communautaire française, d'autre part.

Cette même partie souligne encore que l'enseignement spécialisé est organisé par un décret du 3 mars 2004 dont les articles 181 à 212 règlent la rationalisation et la programmation.

A.1.3. Selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, les deux questions préjudicielles n'appellent pas de réponse.

Elle relève tout d'abord que le juge *a quo*, s'il estime que la disposition en cause crée une rupture d'égalité, reste en défaut de préciser la catégorie de personnes victimes de pareille discrimination et la catégorie avec laquelle elle devrait être comparée.

En outre, cette partie relève que l'éventuelle discrimination ne trouverait pas son origine dans l'une des dispositions du décret en cause, mais dans la décision de la ville de Limbourg d'accorder des avantages sociaux.

Enfin, la même partie souligne que la réponse aux questions n'a aucune utilité pour la solution du litige pendant devant le juge *a quo* puisque, dès que la ville de Limbourg a décidé d'accorder des avantages sociaux aux élèves de l'enseignement communal, elle doit les offrir, dans des conditions similaires, aux élèves fréquentant l'école que cette partie organise.

A.1.4. A supposer même que les questions appellent une réponse, la partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient que tant la modification apportée au projet de décret à la suite de l'avis du Conseil d'Etat dont il a été fait mention que l'arrêt n° 56/2003 de la Cour supposent de répondre négativement aux deux questions préjudicielles posées.

A.2.1. La ville de Limbourg, partie défenderesse devant le juge *a quo*, relève, quant à la première question préjudicielle, que l'article 22 de l'arrêté royal du 20 août 1957 « portant coordination des lois sur l'enseignement primaire » impose aux communes de créer et d'entretenir au moins une école primaire communale et que l'article 23, § 2, du même arrêté leur enjoint d'admettre dans cette école les enfants de communes voisines lorsqu'elle est l'école la plus proche de l'habitation de ces enfants. Inversement, souligne cette partie, les pouvoirs organisateurs du réseau libre et du réseau libre spécialisé ne sont pas soumis à une telle obligation et déterminent librement l'endroit où ils souhaitent implanter leurs établissements.

Sur la base de ces constats, la ville de Limbourg estime que la disposition en cause, et non le choix qu'elle pose d'octroyer des avantages sociaux, crée une discrimination entre les communes sur le territoire desquelles est implantée une école libre d'enseignement spécial et les autres communes. En effet, conformément à l'arrêt n° 56/2003 de la Cour, la ville de Limbourg serait contrainte de créer et de financer une école communale sur son territoire et d'octroyer les mêmes avantages sociaux à cette école qu'à la partie demanderesse, si bien que cette commune est contrainte de limiter les avantages sociaux pouvant être attribués aux écoles qu'elle organise puisque de mêmes avantages doivent être reconnus au réseau libre spécialisé.

A l'inverse, souligne la ville de Limbourg, les communes avoisinantes ne supportent pas une même obligation alors qu'elles bénéficient de l'existence de ces établissements spécialisés, qui accueillent beaucoup d'élèves domiciliés sur le territoire de ces communes. Il en irait d'autant plus ainsi, selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, que ces établissements, de par leurs spécificités, constituent une catégorie d'écoles spécifiques, dotées d'un fort pouvoir d'attractivité, qui s'étend au-delà du territoire communal et que leur nombre est bien moins important que celui des écoles dispensant un enseignement ordinaire.

Par ailleurs, il ne serait pas exact de soutenir que les communes pourraient s'adapter en choisissant d'accorder plus ou moins d'avantages sociaux. En effet, selon cette partie, la différence de traitement concernerait précisément l'absence de possibilité pour les communes placées dans une situation identique à celle de la ville de Limbourg de s'adapter de la même manière que les autres communes.

On ne saurait davantage affirmer que la différence de traitement trouve sa source dans la réglementation imposant aux communes de créer et d'entretenir un enseignement primaire puisque cette réglementation s'impose de manière non discriminatoire à toutes les communes. Il n'en irait pas de même, selon cette partie, du décret en cause en ce qu'il assimile l'enseignement libre spécial à l'enseignement libre ordinaire.

Selon la ville de Limbourg, cette discrimination serait d'autant plus disproportionnée qu'elle n'a aucun pouvoir, fût-ce d'avis, quant à la création d'un établissement d'enseignement libre spécialisé sur son territoire. Elle relève que, dans le cadre de la rationalisation et de la programmation de l'enseignement spécialisé, le législateur décréteil et le Gouvernement de la Communauté française distribuent géographiquement les établissements d'enseignement spécialisé et imposent par conséquent à certaines communes le financement de leurs avantages sociaux.

A.2.2. La ville de Limbourg estime que le critère du territoire de la commune n'est pas adéquat pour apprécier le rapport concurrentiel entre des établissements scolaires ordinaires et spécialisés, ce que démontre du reste le fait que seuls 2 p.c. des élèves fréquentant l'école organisée par la partie demanderesse devant le juge *a quo* sont domiciliés sur le territoire de la commune. Le décret en cause aurait pour effet, selon elle, de placer sur un pied d'égalité deux enseignements qui ne satisfont pas aux mêmes besoins, ne s'adressent pas à un même public et ne nécessitent pas les mêmes ressources, ce glissement étant précisément contraire à l'objectif du législateur décréteil d'assurer l'égalité et l'équilibre entre les réseaux.

La ville de Limbourg constate qu'à défaut d'avoir maintenu une possibilité de mutualisation des coûts des avantages sociaux en fonction du domicile de l'élève, à la suite de l'avis du Conseil d'Etat n° 30.958/2, le législateur communautaire a violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon cette partie, ce constat d'inconstitutionnalité n'aboutirait pas nécessairement à ce que toute commune doive uniquement financer les avantages sociaux accordés aux élèves résidant sur son territoire puisque la Cour pourrait proposer une interprétation conforme ou tenir compte de la nature particulière de l'enseignement spécialisé, lequel ne pourrait être mis en concurrence avec l'enseignement ordinaire.

A.2.3. La ville de Limbourg relève qu'un même raisonnement peut être tenu en ce qui concerne la seconde question préjudicielle. Alors que le décret litigieux organise une pondération importante au profit de la province et de la Commission communautaire française lorsqu'elles sont appelées à accorder des avantages sociaux à des écoles de même catégorie implantées dans un certain rayon géographique, le législateur décréteil n'a pas tenu compte de ce qu'une situation identique pouvait aussi se présenter au niveau communal, en raison de la nature particulière de l'enseignement spécialisé.

Selon la ville de Limbourg, les communes, les provinces et la Commission communautaire française sont dans des situations similaires puisqu'elles constituent des services publics organiques chargés de missions identiques et appelés à intervenir financièrement dans des conditions et pour des causes identiques. Elles seraient aussi soumises à des obligations comparables en ce qui concerne l'offre d'enseignement et l'impossibilité de s'opposer à la création d'établissements d'enseignement libre spécialisé.

La ville de Limbourg estime que le souci d'éviter une concurrence déloyale entre les établissements, de prendre en compte la concurrence entre les établissements, notamment au regard de la distance, et de préserver la trésorerie de l'autorité publique joue de la même manière pour les communes que pour les provinces et la Commission communautaire française. Selon cette partie, le critère du territoire de la commune ne serait pas pertinent pour apprécier le rapport concurrentiel entre l'enseignement ordinaire et l'enseignement spécialisé, compte tenu des spécificités de ce dernier. Cette partie ne soutient pas que la zone de rayonnement des établissements d'enseignement spécial s'étend à la totalité du territoire provincial ou de la Commission communautaire française mais qu'elle s'étend en tout cas au-delà du territoire communal, de telle sorte que la disposition en cause ne permettrait pas de garantir la liberté de choix des parents dans la zone de rayonnement concernée.

A.3.1. Le Gouvernement de la Communauté française considère qu'il découle de l'arrêt n° 56/2003 de la Cour que la disposition en cause doit s'interpréter comme obligeant une commune qui, par hypothèse, accorde des avantages sociaux aux élèves de l'enseignement ordinaire organisé par elle, à accorder les mêmes avantages

sociaux, avec des aménagements éventuels, aux élèves de l'enseignement libre spécialisé organisé sur son territoire, même si aucun enseignement de ce type n'est organisé par la commune.

A.3.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement de la Communauté française estime que la différence de traitement critiquée ne découle pas du décret en cause, lequel vise à assurer la liberté de choix des parents entre le réseau libre et le réseau officiel, mais de la différence qui existe naturellement entre chaque commune en matière d'offre d'enseignement et de fréquentation de l'enseignement. Le Gouvernement de la Communauté française souligne encore qu'une commune qui considérerait la charge financière en matière d'avantages sociaux comme trop lourde serait en mesure de s'adapter en diminuant les avantages sociaux qu'elle accorde aux élèves fréquentant l'enseignement communal et que la charge financière supportée en la matière par chaque commune relève, en définitive, de son libre choix.

Il souligne de surcroît que cette différence de traitement trouve aussi son origine dans la réglementation imposant aux communes de créer et d'entretenir un enseignement primaire.

A.3.3. Le Gouvernement de la Communauté française relève encore que, contrairement à ce que suggère la première question préjudicielle, le décret en cause n'instaure pas une différence de traitement entre différentes catégories de communes, toutes les communes étant placées dans la même situation et la règle s'appliquant indépendamment de l'origine ou du domicile des élèves. Selon le Gouvernement de la Communauté française, les élèves sont en effet libres de fréquenter l'école de leur choix, ce qui implique, par hypothèse, que les communes soient amenées à intervenir financièrement en faveur d'élèves qui ne sont pas domiciliés sur leur territoire, ce qui profiterait du reste aussi à la ville de Limbourg puisque certains élèves résidant sur son territoire seraient scolarisés sur le territoire de communes avoisinantes.

Le Gouvernement de la Communauté française estime qu'en réalité, la première question préjudicielle vise à mettre en doute la constitutionnalité du régime organisé par le décret litigieux et consistant à assurer l'égalité entre les établissements d'enseignement par un financement des avantages sociaux par les communes, quel que soit le réseau auquel ces établissements appartient, sans qu'on aperçoive en quoi ce régime serait inconstitutionnel. A supposer même que, dans le cas d'espèce, 98 p.c. des élèves fréquentant l'école d'enseignement spécialisé ne résideraient pas sur le territoire de la commune, cette circonstance serait impuissante à conduire à un constat d'inconstitutionnalité puisque le but du législateur décréteur est d'assurer l'égalité entre les établissements situés sur le territoire d'une même commune, quelle que soit l'origine de leurs élèves.

A.3.4. Le Gouvernement de la Communauté française estime encore que les effets de la disposition en cause ne sont pas disproportionnés puisque la commune ne doit pas prendre en charge les avantages sociaux des élèves scolarisés dans une autre commune et que les communes disposent d'une totale autonomie dans la détermination de l'enveloppe budgétaire consacrée à ces avantages sociaux. Cette partie souligne d'ailleurs à cet égard que l'article 5, § 2, du décret en cause permet de prendre en compte des distinctions justifiées par la capacité contributive de parents, ce qui peut avoir pour effet d'atténuer la charge des avantages sociaux.

A.3.5. Enfin, le Gouvernement de la Communauté française pointe les effets négatifs qui découleraient d'un constat d'inconstitutionnalité en la matière, lequel aboutirait à permettre à une commune de financer uniquement les avantages sociaux au bénéfice des élèves résidant sur son territoire. Selon cette partie, cela aboutirait à créer une discrimination au détriment des élèves qui fréquentent une école sur le territoire d'une autre commune que leur commune de résidence, et serait de surcroît attentatoire à la liberté d'enseignement et au libre choix des parents. En outre, cela conduirait à rendre plus attractifs les établissements d'enseignement établis dans la commune où les élèves résident, au mépris de l'objectif poursuivi par le législateur décréteur et consistant à empêcher toute pratique déloyale en matière d'attractivité des écoles. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle à cet égard que la section de législation du Conseil d'Etat s'était opposée à ce que des distinctions en la matière puissent se faire sur la base du domicile de l'élève.

A.3.6. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement de la Communauté française relève que les provinces et la Commission communautaire française bénéficient d'un « principe de pondération » en vertu duquel elles doivent uniquement financer les avantages sociaux des élèves qui fréquentent les écoles établies dans un rayon déterminé en fonction de critères objectifs, et non l'ensemble des écoles établies sur leur territoire.

Le Gouvernement de la Communauté française rappelle qu'initialement, l'intervention des provinces et de la Commission communautaire française était limitée au territoire de la commune concernée et que c'est à la suite d'une critique de la section de législation du Conseil d'Etat que le texte a été modifié afin de prévoir l'intervention de ces autorités dans une zone plus large que le territoire communal.

A.3.7. Selon le Gouvernement de la Communauté française, les catégories en cause ne sont pas comparables puisque le territoire des provinces et de la Commission communautaire française est plus vaste que celui des communes, si bien qu'il ne serait pas justifié d'étendre la charge des premières autorités à l'ensemble de leur territoire respectif.

Cette partie souligne en effet que l'objectif du législateur décréteil est d'assurer l'égalité entre les établissements du réseau officiel et du réseau libre. Au niveau communal, cet objectif rendrait nécessaire, selon le Gouvernement de la Communauté française, l'intervention de la commune au bénéfice de toutes les écoles situées sur son territoire puisque toutes ces écoles sont *a priori* aussi attractives ou concurrentielles, compte tenu de la taille réduite des communes. A l'inverse, au niveau du territoire des provinces ou de la Commission communautaire française, le Gouvernement de la Communauté française relève qu'au-delà d'une certaine distance, une école perd son pouvoir d'attractivité si bien qu'il n'est pas nécessaire d'assurer la liberté de choix des parents sur l'ensemble de leur territoire.

Le Gouvernement de la Communauté française souligne encore que l'application d'un facteur de pondération au niveau communal aurait pour conséquence de limiter les obligations de la commune à un territoire infra-communal, ce qui aboutirait à une différence de traitement dépourvue de tout critère objectif. Il n'aperçoit pas davantage pourquoi un régime de pondération spécifique devrait être créé à l'égard de l'enseignement spécialisé, relevant que le régime de pondération prévu pour les provinces et la Commission communautaire française vaut quel que soit le type d'enseignement en cause.

Le Gouvernement de la Communauté française soutient encore que la capacité d'un établissement d'enseignement est en toute hypothèse limitée et que le lieu où résident les élèves n'a aucun effet sur la contribution financière de la commune.

Cette partie estime que la différence de traitement se justifie par des considérations financières puisqu'il serait excessif de faire supporter par les provinces et la Commission communautaire française des avantages sociaux sur l'ensemble de leur territoire.

A ce propos, le Gouvernement de la Communauté française fait encore état d'un arrêt du Conseil d'Etat du 24 décembre 2008 (n° 189.225) qui annule l'article 1er, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 décembre 2001 au motif que le Gouvernement n'était pas parvenu à justifier les zones de rayonnement retenues qui étaient très inférieures au ressort territorial des provinces. Le Gouvernement de la Communauté française en déduit que la tendance naturelle est de maintenir l'étendue de l'obligation des collectivités territoriales en matière d'avantages sociaux à la totalité de leur territoire respectif.

A.3.8. En réponse à cet argument, la ville de Limbourg fait valoir que le Gouvernement de la Communauté française déduit des conséquences excessives de cet arrêt, lequel n'implique pas que l'obligation de ces collectivités territoriales doive être étendue sur l'ensemble de leur territoire.

A.3.9. Enfin, le Gouvernement de la Communauté française souligne que la seconde question préjudicielle paraît reposer sur un postulat erroné en ce qu'elle semble présumer que le « principe de pondération » ne bénéficierait aux provinces et à la Commission communautaire française que lorsqu'elles sont dans une situation identique à celle de la partie défenderesse devant le juge *a quo*, soit lorsqu'elles doivent financer des avantages sociaux au profit d'élèves qui proviennent à 98 p.c. d'un autre territoire. Or, selon cette partie, les provinces et la Commission communautaire française bénéficieraient d'une telle « pondération » dans tous les cas, si bien que la seconde question préjudicielle reposerait sur un postulat inexact.

A.3.10. A cet égard, la ville de Limbourg répond qu'elle ne partage pas cette lecture de la question préjudicielle, qui pourrait être reformulée par la Cour. Elle critique le fait que le législateur décréteil ait pris en compte une éventuelle discrimination dans le chef des provinces et de la Commission communautaire française

sans envisager qu'une telle rupture d'égalité puisse également surgir en défaveur de certaines communes, compte tenu de la teneur particulière de l'enseignement spécialisé.

- B -

B.1.1. L'article 3 du décret de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux dispose :

« Les communes qui accordent des avantages sociaux au bénéfice des élèves fréquentant les écoles qu'elles organisent accordent dans des conditions similaires les mêmes avantages au bénéfice des élèves fréquentant des écoles de même catégorie situées dans la même commune et relevant de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française pour autant que le pouvoir organisateur de ces écoles en fasse la demande écrite à la commune.

Les provinces et la Commission communautaire française qui accordent des avantages sociaux au bénéfice des élèves fréquentant les écoles qu'elles organisent accordent dans des conditions similaires les mêmes avantages au bénéfice des élèves fréquentant des écoles de même catégorie relevant de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française et situées sur leur territoire, dans un rayon déterminé par le Gouvernement en fonction de la taille de ce territoire pondérée par la densité de population, pour autant que le pouvoir organisateur de ces écoles en fasse la demande écrite à la province ou à la Commission communautaire française.

Les communes, les provinces et la Commission communautaire française, en leur qualité de pouvoir octroyant des avantages sociaux, ne sont soumises, entre elles, à aucune obligation.

Constituent des catégories pour l'application du présent décret :

- l'enseignement maternel ordinaire;
- l'enseignement primaire ordinaire;
- l'enseignement maternel spécialisé;
- l'enseignement primaire spécialisé;
- l'enseignement secondaire ordinaire de transition;
- l'enseignement secondaire ordinaire de qualification;
- l'enseignement secondaire spécialisé.

Dans le cas où deux pouvoirs organisateurs sont appelés à octroyer des avantages sociaux sur la base des alinéas 1er et 2, ils se concertent pour remplir leurs obligations vis-à-vis du pouvoir organisateur demandeur et pour respecter les dispositions prévues à l'article 7, sans

que le pouvoir organisateur demandeur ne puisse prétendre au bénéfice d'un nombre d'avantages sociaux supérieur à celui du pouvoir organisateur octroyant qui en accorde le plus à ses élèves. Le pouvoir organisateur demandeur choisit, le cas échéant, celui ou ceux des avantages sociaux qu'il souhaite recevoir. A défaut d'accord dans le mois qui suit celui de la réception de la demande, les pouvoirs organisateurs octroyants se répartissent la charge proportionnellement à leur nombre d'élèves dans la catégorie d'enseignement concernée ».

B.1.2. L'article 5 du même décret dispose :

« § 1er. Les communes ne peuvent faire aucune distinction, en matière d'avantages sociaux, entre les élèves relevant d'une même catégorie qui fréquentent les écoles subventionnées par la Communauté française sur le territoire d'une même commune.

Les provinces et la Commission communautaire française ne peuvent faire aucune distinction, en matière d'avantages sociaux, entre les élèves relevant d'une même catégorie qui fréquentent les écoles subventionnées par la Communauté française situées sur le territoire visé à l'article 3, alinéa 2.

§ 2. Toutefois, dans le mode d'octroi des avantages sociaux, les communes, les provinces et la Commission communautaire française établissent des distinctions justifiées par la notion d'établissements ou d'implantations bénéficiaires de l'encadrement différencié et peuvent établir des distinctions justifiées par la capacité contributive des parents ».

B.2. Par son arrêt n° 56/2003, du 14 mai 2003, la Cour a jugé ce qui suit :

« B.6.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution combinés avec l'article 2.2 et l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Les parties requérantes reprochent à l'article 3 du décret entrepris de prévoir que les écoles officielles subventionnées qui accordent à leurs élèves des avantages sociaux au sens de l'article 2 doivent accorder ces mêmes avantages aux élèves fréquentant des écoles libres subventionnées de même catégorie, ces catégories étant l'enseignement maternel ordinaire, l'enseignement primaire ordinaire, l'enseignement maternel spécial, l'enseignement primaire spécial, l'enseignement secondaire ordinaire de transition, l'enseignement secondaire ordinaire de qualification et l'enseignement secondaire spécial.

B.6.2. En raison des caractéristiques propres à l'enseignement spécial, le législateur décréto a pu considérer qu'il convenait de traiter un établissement de cet enseignement de la même manière qu'un autre établissement du même enseignement en ce qui concerne l'octroi des avantages sociaux.

Il s'ensuit que la différence de traitement dénoncée par le moyen repose sur un critère objectif et qu'elle est objectivement justifiée. La Cour doit encore vérifier si cette différence ne peut pas avoir, par ses effets, des conséquences disproportionnées pour l'enseignement spécial.

B.6.3. Il va de soi qu'une commune, une province ou la Commission communautaire française ne pourrait prendre prétexte de l'inexistence, sur son territoire, d'un établissement officiel de l'enseignement spécial organisé par elle pour refuser tout avantage social à un établissement de même catégorie de l'enseignement libre subventionné situé sur son territoire. Dans ce cas, l'autorité devrait accorder à cet établissement les avantages accordés à un établissement officiel de l'enseignement ordinaire subventionné (de même niveau), qui sont compatibles avec la situation spécifique des élèves de l'enseignement spécial et ce sans préjudice des avantages propres à l'organisation de cet enseignement.

Sous réserve de cette interprétation, le moyen est rejeté ».

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 3 du décret en cause en ce qu'il créerait une différence de traitement, quant à la charge financière que constitue l'octroi d'avantages sociaux, entre, d'une part, les communes (et leurs contribuables) selon qu'un établissement libre subventionné d'enseignement spécialisé est ou non établi sur leur territoire (première question préjudicielle) et, d'autre part, les communes sur le territoire desquelles un tel établissement est situé et les provinces ou la Commission communautaire française sur le territoire desquelles un établissement de même type est implanté (seconde question préjudicielle).

B.4.1. Contrairement à ce que soutient la partie demanderesse devant le juge *a quo*, les catégories que les questions préjudicielles appellent à comparer sont identifiées clairement par le juge *a quo*.

Le Gouvernement de la Communauté française et la partie demanderesse devant le juge *a quo* font encore valoir que la différence de traitement critiquée ne trouverait pas son origine dans la disposition en cause, mais tantôt dans la décision de la ville de Limbourg d'octroyer des avantages sociaux à l'établissement d'enseignement dont elle est le pouvoir organisateur, tantôt dans la disparité de l'offre d'enseignement existante sur le territoire de chaque commune, tantôt dans la réglementation imposant aux communes « de créer et d'entretenir un enseignement primaire ».

Il ressort toutefois de la décision de renvoi que la différence de traitement en cause dans les deux questions préjudicielles porte sur la charge financière à supporter par les communes qui, par hypothèse, attribuent des avantages sociaux à l'établissement d'enseignement dont elles sont le pouvoir organisateur, selon qu'un établissement libre subventionné d'enseignement spécialisé est ou non présent sur leur territoire, les possibilités d'intervention financière au titre des avantages sociaux étant censées décroître dans le premier cas. La différence de traitement alléguée trouve dès lors bien son origine dans la disposition en cause, telle qu'elle doit être interprétée conformément à l'arrêt n° 56/2003 de la Cour.

Les exceptions sont rejetées.

B.4.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* conteste encore l'utilité des questions préjudicielles au motif que la disposition en cause ne laisserait pas d'autre choix à la ville de Limbourg que d'attribuer, dans le cas d'espèce, des avantages sociaux à l'établissement d'enseignement spécialisé dont cette partie est le pouvoir organisateur.

Cette exception d'irrecevabilité se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

Quant à la première question préjudicielle

B.5. La Cour est tout d'abord interrogée sur la différence de traitement entre les communes (et leurs contribuables) selon qu'un établissement libre subventionné d'enseignement spécialisé est ou non situé sur leur territoire. Selon le juge *a quo*, la disposition en cause créerait une « rupture d'égalité » au détriment des communes accueillant un tel établissement et de leurs contribuables dans la mesure où, compte tenu de l'attractivité d'un tel établissement, celui-ci serait fréquenté par un nombre important d'élèves domiciliés à l'extérieur de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement est situé, ce qui aboutirait à faire peser sur le budget communal une charge qui bénéficierait, pour une part substantielle, à des personnes qui n'y seraient pas domiciliées.

B.6. Les conditions auxquelles des avantages sociaux peuvent être octroyés aux établissements scolaires relèvent de l'organisation de l'enseignement, au sens des articles 24 et 127 de la Constitution.

En obligeant chaque commune à prendre en charge les avantages sociaux des établissements du réseau libre subventionné situés sur son territoire indépendamment du domicile des élèves qui y sont inscrits de la même manière que les avantages sociaux qu'elle octroie aux établissements d'enseignement qu'elle organise, le législateur décréteil a adopté une mesure en rapport avec l'objectif d'assurer le respect d'une égalité financière et l'absence de concurrence déloyale entre les établissements d'enseignement, qu'ils appartiennent au réseau libre subventionné ou au réseau communal (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2000-2001, n° 154/3, p. 11).

Le législateur décréteil a pu estimer que la meilleure façon d'atteindre cet objectif était d'utiliser un critère simple à contrôler, qui permet de déterminer avec un degré de certitude élevé les établissements d'enseignement qui doivent être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne l'octroi d'avantages sociaux. L'on ne saurait lui reprocher, eu égard à la grande diversité des situations qui peuvent se rencontrer dans la pratique, d'avoir fait usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

B.7.1. Selon la partie défenderesse devant le juge *a quo*, la « rupture d'égalité » entre les communes proviendrait toutefois spécifiquement de ce que la disposition en cause, telle qu'elle doit être interprétée au regard de l'arrêt n° 56/2003 précité, impose de garantir à tout établissement d'enseignement libre spécialisé subventionné situé sur le territoire communal les mêmes avantages sociaux que ceux que la commune accorde à un établissement d'enseignement communal de même niveau, sans tenir compte du degré d'attractivité important des établissements d'enseignement spécialisé, lequel aboutirait à ce que l'essentiel des élèves inscrits au sein de ces établissements ne seraient pas domiciliés dans la commune.

B.7.2. A cet égard, la Cour rappelle qu'il est dans la logique même du système instauré par le législateur décréteil que le domicile des élèves - qui ne sont que les bénéficiaires indirects des avantages sociaux octroyés par la commune - ne soit pas pris en compte.

B.7.3. Par ailleurs, l'octroi d'avantages sociaux ne constitue qu'une faculté, dans le chef des communes, qui plus est strictement encadrée par le législateur décréteil. A cet égard, le législateur décréteil a veillé à énumérer exhaustivement les avantages sociaux susceptibles d'être attribués aux établissements d'enseignement notamment afin d'éviter que l'octroi de ces avantages ne grève de façon déraisonnable le budget communal (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2000-2001, n° 154/3, pp. 13 et 35).

Le législateur décréteil a dès lors pu, sans violer les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, imposer aux communes, en ce compris à celles qui accueillent des établissements d'enseignement dotés d'une attractivité importante, de répartir d'une manière équilibrée les fonds publics qu'elles entendent consacrer aux avantages sociaux.

B.8. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle

B.9. Le juge *a quo* interroge encore la Cour sur la prétendue différence de traitement entre les communes sur le territoire desquelles est implanté un établissement libre subventionné d'enseignement spécialisé, d'une part, et les provinces ou la Commission communautaire française placées dans une même situation, d'autre part, en ce que seules les premières devraient octroyer à ces établissements les mêmes avantages sociaux que ceux qu'elles accordent à un établissement d'enseignement communal de même niveau, alors que cette obligation ne vaudrait, pour les provinces ou la Commission communautaire française, que pour autant que l'établissement libre subventionné d'enseignement spécialisé soit situé,

au sein de leur territoire, dans la zone de rayonnement d'un établissement d'enseignement de même niveau organisé par ces collectivités et auquel celles-ci ont octroyé des avantages sociaux.

B.10. En retenant pareille interprétation de la disposition en cause, la juridiction *a quo* part toutefois d'une prémisse erronée.

En effet, dans son arrêt n° 56/2003 précité, la Cour a jugé qu'à l'instar des communes, une province ou la Commission communautaire française devait, s'il n'existait sur son territoire aucun établissement officiel d'enseignement spécialisé organisé par elle, accorder à tout établissement d'enseignement spécialisé libre subventionné, situé sur son territoire, les avantages qu'elle accorde à un établissement officiel de l'enseignement ordinaire subventionné de même niveau qui sont compatibles avec la situation spécifique des élèves de l'enseignement spécialisé et sans préjudice des avantages propres à l'organisation de cet enseignement.

Tout comme les communes, les provinces et la Commission communautaire française sont donc tenues d'octroyer à tout établissement libre subventionné d'enseignement spécialisé, situé à un endroit quelconque de leur territoire, des avantages en principe équivalents à ceux que ces collectivités accordent à un établissement d'enseignement ordinaire de même niveau dont elles sont le pouvoir organisateur.

B.11. La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 3 du décret de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux ne viole pas les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 8 mai 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse