

Numéros du rôle : 5687 et 5707
Arrêt n° 109/2014 du 17 juillet 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 20, § 2, du décret du 21 décembre 2012 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2013, introduit par l'Enseignement communautaire.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 28 juin 2013 et le 6 août 2013 et parvenues au greffe le 1er juillet 2013 et le 7 août 2013, l'Enseignement communautaire, assisté et représenté par Me J. Deridder, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation partielle de l'article 20, § 2, du décret du 21 décembre 2012 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2013 (publié au *Moniteur belge* du 24 juillet 2013).

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5687 et 5707 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me S. Logie et Me M. Verplancke, avocats au barreau de Courtrai, a introduit des mémoires, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 27 mai 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une des parties 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 18 juin 2014 et les affaires mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 18 juin 2014.

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 recevabilité

A.1. Dans les deux requêtes, la partie requérante poursuit l'annulation de l'article attaqué, dans la mesure où il limite les moyens financiers auxquels elle prétend en vertu de l'article 17 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, la première requête (affaire n° 5687) n'est pas recevable, parce qu'elle a été introduite le 1er juillet 2013, alors que la disposition attaquée n'a été publiée au *Moniteur belge* que le 24 juillet 2013. Selon une interprétation littérale de l'article 3 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation n'est recevable que s'il est introduit dans un délai de six mois suivant la publication de la norme. En outre, le requérant doit justifier d'un intérêt qui existe déjà au moment où il introduit la requête et il doit joindre à cette dernière une copie de la norme attaquée, ce qui supposerait que celle-ci ait été publiée. La recevabilité de la seconde requête (affaire n° 5707) n'est pas contestée.

A.3. La partie requérante explique que la première requête a été introduite avant la publication de la disposition attaquée, parce que cette disposition avait déjà été mise en œuvre. Après la publication de la disposition, elle a à nouveau déposé une requête contre cette disposition, « à titre conservatoire ». Selon la partie requérante, il est possible d'attaquer valablement devant la Cour une norme non encore publiée. L'inconstitutionnalité de l'acte attaqué existe en effet dès que la norme elle-même existe, indépendamment de sa publication. En outre, la disposition attaquée avait déjà sorti des effets juridiques avant sa publication au *Moniteur belge*, plus précisément depuis le 1er janvier 2013, en raison des paiements exécutés par l'autorité flamande et en raison de l'instauration de plafonds pour les autorisations d'engagement, conformément aux dispositions du décret du 21 décembre 2012 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2013.

Quant au fond

A.4. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, en ce que les crédits prévus par la disposition attaquée sont réduits de 4 022 000 euros. En raison de cette disposition, la partie requérante serait discriminée par rapport aux autres réseaux d'enseignement.

Selon la partie requérante, le Constituant entendait expressément ancrer les principes fondamentaux du Pacte scolaire dans l'article 24 de la Constitution. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le principe d'égalité doit aussi être respecté dans la répartition des moyens financiers. A cet égard, il faudrait tenir compte de la nature et des missions propres à l'enseignement communautaire, par rapport aux autres réseaux d'enseignement. En ce qui concerne plus particulièrement le subventionnement des travaux d'infrastructure, la partie requérante renvoie à l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat lors de l'élaboration du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II.

Selon la partie requérante, l'article 17 de ce décret a fixé une clé de répartition et un mode de calcul pour le subventionnement de l'infrastructure immobilière des établissements scolaires : 100 % pour l'enseignement communautaire, 70 % pour l'enseignement fondamental subventionné et 60 % pour les autres niveaux d'enseignement et centres d'encadrement des élèves. Cette clé de répartition ne saurait être dissociée du Pacte scolaire. Etant donné que le financement des investissements pour l'enseignement subventionné est exprimé en un pourcentage des moyens financiers accordés à l'enseignement communautaire, le législateur décréte ne pourrait réduire les crédits d'investissement destinés à l'enseignement communautaire sans réduire simultanément en proportion les moyens financiers accordés à l'enseignement subventionné. La diminution unilatérale du financement destiné à l'enseignement communautaire, prévue dans la disposition attaquée, serait contraire à l'article 17 précité et aux dispositions citées dans le moyen.

A.5. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que l'article 17 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II ne prévoit pas expressément une clé de répartition qui exprimerait les moyens financiers d'investissement accordés à l'enseignement subventionné en un pourcentage des moyens accordés à l'enseignement communautaire, mais il prévoit une répartition des moyens disponibles « à raison de la valeur de remplacement des bâtiments scolaires de chacun de ces réseaux ». Pour l'enseignement communautaire, il est tenu compte d'un taux de couverture de 100 %, pour l'enseignement subventionné de 70 % ou de 60 %. En tout état de cause, la Cour ne pourrait pas contrôler la disposition attaquée au regard de l'article précité mais seulement au regard des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

Ensuite, le Gouvernement flamand renvoie à la jurisprudence de la Cour, dont il ressort que toute disposition en matière d'enseignement, y compris en matière de répartition des moyens financiers, est contrôlée *in concreto* au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution et qu'il ne suffit donc pas de renvoyer, à titre de justification, à la réglementation contenue dans la loi sur le Pacte scolaire. Etant donné que les rapports de financement ne sont pas ancrés dans la Constitution, ils peuvent être modifiés par le législateur décréte. En effet, l'article 24, § 4, de la Constitution ne contient pas de prescriptions spécifiques quant au mode de calcul du financement ni quant au montant à subventionner pour les grands travaux d'infrastructure à réaliser dans les bâtiments scolaires ou pour le siège central.

Enfin, le Gouvernement flamand observe que la diminution du montant destiné aux grands travaux d'infrastructure est due à la nécessité de déménager le siège de la partie requérante vers des locaux plus abordables, ce qui serait du reste parfaitement compatible avec l'article 62 du décret spécial du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire, en vertu duquel les moyens financiers figurant dans le budget de la

Communauté flamande peuvent être utilisés tant pour le fonctionnement interne des services que pour les travaux d'infrastructure.

A.6. La partie requérante précise que la diminution du montant prévu pour les travaux d'infrastructure, en compensation des moyens supplémentaires accordés pour les frais de déménagement, n'est pas une opération budgétaire neutre étant donné que les moyens accordés en vertu d'un article peuvent uniquement être utilisés pour l'objectif fixé dans cet article. L'enseignement communautaire perdrait donc en 2013 un montant de 4 022 000 euros en possibilités d'investissement pour d'importants travaux d'infrastructure. Cette diminution constitue en réalité un glissement des moyens financiers prévus pour les investissements immobiliers vers les moyens destinés aux tâches à accomplir en tant que pouvoir organisateur. Les moyens financiers destinés aux travaux d'infrastructure dans les bâtiments scolaires feraient toutefois partie des équilibres qui ont été inscrits, par la loi et par le décret, dans la loi sur le Pacte scolaire et dans les décrets modificatifs ultérieurs, sur la base de l'égalité fondamentale des établissements scolaires, consacrée par l'article 24, § 4, de la Constitution. Si l'on touche à ces équilibres, comme le fait la disposition attaquée, l'égalité des établissements d'enseignement s'en trouve compromise. Si les moyens financiers supplémentaires alloués pour couvrir les frais de déménagement étaient compensés sur les moyens de fonctionnement, cet effet ne se serait pas produit. Le rôle d'autorité subventionnée et le rôle de pouvoir organisateur ne peuvent pas être mélangés et ce double rôle ne constituerait pas une justification pour la réduction des moyens d'investissement accordés à l'enseignement communautaire. Une promesse de moyens financiers pour une mission qui doit être accomplie en tant que pouvoir organisateur ne peut pas être compensée par des moyens qui sont accordés, dans le cadre de la paix scolaire, à tous les établissements d'enseignement subventionnés, conformément à des clés de répartition fixes.

A.7. Le Gouvernement flamand rappelle que la thèse de la partie requérante selon laquelle le législateur décréte ne pourrait modifier la clé de répartition sans violer l'article 24 de la Constitution est inexacte, parce que cet article ne contient aucune clé de répartition. L'argumentation de la partie requérante se limite à constater que le taux de couverture de 100 % et de 70 %, fixé à l'article 17 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II, n'est plus respecté par la disposition attaquée. Elle ne démontre toutefois pas que l'enseignement subventionné et l'enseignement communautaire sont traités de manière égale, par exemple en leur octroyant un taux de couverture égal alors qu'ils sont objectivement différents.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. L'article 20, § 2, du décret du 21 décembre 2012 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2013 dispose :

« L'Enseignement communautaire (article budgétaire FC0/1FK-I-5-X/IS) est autorisé à contracter des engagements à concurrence d'un montant de 35.872.000 euros pour des travaux d'infrastructure à grande échelle dans les bâtiments scolaires de l'Enseignement communautaire ».

B.2.1. La partie requérante, l'Enseignement communautaire, poursuit, dans deux requêtes, l'annulation de cet article, en ce que celui-ci réduit les moyens financiers auxquels elle peut prétendre en vertu de l'article 17 du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II.

B.2.2. Selon le Gouvernement flamand, la première requête (affaire n° 5687) n'est pas recevable, parce qu'elle a été introduite avant que la disposition attaquée soit publiée au *Moniteur belge* du 24 juillet 2013.

B.2.3. En vertu de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation doit être introduit dans un délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

La publication d'une norme constitue une condition pour pouvoir opposer celle-ci. La publication fait certes courir le délai dans lequel la norme peut être attaquée, mais elle ne constitue pas une condition pour l'ouverture du droit de recours contre une norme qui est adoptée, sanctionnée et promulguée (cf. CJUE, 26 septembre 2013, *PPG et SNF c. ECHA*, C-626/11 P, points 32-39).

B.2.4. L'exception est rejetée.

B.3. La partie requérante a introduit à nouveau une requête (affaire n° 5707) après la publication de la disposition attaquée au *Moniteur belge*.

Etant donné que les deux requêtes sont formulées en des termes identiques, elles doivent être considérées pour l'examen ultérieur de celles-ci comme formant un seul recours en annulation.

Quant au fond

B.4. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, en ce que les crédits prévus par la disposition attaquée, qui concernent l'octroi de moyens financiers pour des investissements dans les bâtiments scolaires, sont réduits de 4 022 000 euros. En raison de cette diminution, la partie requérante serait discriminée par rapport à l'enseignement subventionné, en ce qui concerne le subventionnement de l'infrastructure immobilière des établissements d'enseignement.

B.5. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 24, § 4, de la Constitution constitue une application particulière de ce principe en matière d'enseignement. Selon cette disposition, tous les établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret.

B.6. Bien que l'égalité de traitement 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.7. Le mode de répartition des moyens financiers destinés aux investissements dans les bâtiments scolaires est fixé par l'article 17, § 1er, du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II. La première phrase de ce paragraphe dispose que les moyens budgétaires fixés annuellement par le décret contenant le budget de la Communauté flamande et affectés aux investissements immobiliers dans l'enseignement sont répartis entre l'enseignement libre subventionné, l'enseignement officiel subventionné et l'enseignement communautaire à raison de la valeur de remplacement des bâtiments scolaires de chacun de ces réseaux. Selon la troisième phrase de ce paragraphe, le « taux de couverture » dans l'enseignement subventionné est de 70 % pour l'enseignement fondamental et de 60 % pour les autres niveaux d'enseignement et les centres psycho-médico-sociaux (centres d'encadrement des élèves) alors que, aux termes de la deuxième phrase, ce taux est de 100 % dans l'enseignement communautaire.

B.8. Par son arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, la Cour a jugé que la différence de traitement qui en découle était justifiée :

« 5.B.2. Le régime de propriété auquel sont soumis les bâtiments scolaires varie selon le pouvoir organisateur qui en est propriétaire. En effet, dans l'enseignement subventionné libre, ils appartiennent à des personnes morales de droit privé tandis que, dans l'enseignement communautaire, ils appartiennent à une personne morale de droit public, l'ARGO, qui est strictement contrôlée par la Communauté. Ces caractéristiques, propres à chacune des deux catégories de pouvoirs organisateurs, constituent une 'différence objective' justifiant un 'traitement approprié', non seulement pour l'octroi de crédits d'investissement, mais également en ce qui concerne l'octroi de crédits pour l'entretien des bâtiments à charge du propriétaire; en effet, les deux types de crédits, le premier en raison de son affectation à l'acquisition de la propriété d'immeubles, le second en raison de son affectation à la préservation de la valeur d'immeubles dont le pouvoir organisateur est propriétaire, sont transformés en une création de valeur immobilière ».

B.9. Le montant des moyens financiers destinés aux investissements immobiliers dans l'enseignement communautaire qui a été fixé par le décret du 21 décembre 2012 contenant le budget général des dépenses de la Communauté flamande pour l'année budgétaire 2013 contient une dérogation unique aux rapports fixés à l'article 17, § 1er, du décret du 31 juillet 1990 relatif à l'enseignement-II.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 21 décembre 2012 que les moyens destinés aux investissements immobiliers dans l'enseignement communautaire ont subi une réduction d'un montant de 4 022 000 euros en vue de compenser « les moyens supplémentaires nécessaires pour le déménagement vers un nouveau bâtiment de service », qui ont été octroyés à l'enseignement communautaire dans un autre article budgétaire (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 13/2-F, p. 68). L'Enseignement communautaire a reçu l'ordre de déménager vers un lieu moins cher, « des moyens supplémentaires à cette fin étant accordés une seule fois, dans le budget 2013 » (*ibid.*, p. 67).

B.10. Le montant de 35 872 000 euros mentionné dans la disposition attaquée, destiné aux grands travaux d'infrastructure à réaliser dans les établissements scolaires de l'enseignement communautaire, contient certes une dérogation au mode de calcul établi par le législateur décréteur lui-même mais celle-ci, en raison de son caractère unique, du motif valable qui la fonde et de sa portée relativement limitée, ne porte pas atteinte au « traitement approprié » auquel la partie requérante prétend en vertu de l'article 24, § 4, de la Constitution.

Il n'appartient pas à la Cour, comme elle l'a déjà jugé par son arrêt n° 27/92 précité, d'apprécier si les mesures instaurées par le décret 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 bâtiments scolaires, le choix des modes de financement les plus appropriés relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteur.

Comme il a également été constaté dans le même arrêt n° 27/92, il n'apparaît pas davantage que la différence quant aux crédits d'investissement accordés pour les bâtiments porterait atteinte au libre choix des parents ou à l'équilibre entre les établissements d'enseignement ni, partant, à la paix scolaire.

B.11. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 juillet 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen