



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.982/2/V
du 24 août 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le financement de l’enseignement
en Communauté française’

Le 19 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 2 septembre 2022, sur un avant-projet de décret 'modifiant le financement de l'enseignement en Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 24 août 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 août 2022.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet à l'examen entend donner suite à l'arrêt n° 126/2020 du 1^{er} octobre 2020 de la Cour constitutionnelle.

Par cet arrêt, l'article 56 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'¹ a été annulé sur la base de la motivation suivante :

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

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

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

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Cette disposition énonçait qu'

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

Il en résultait que la phrase introductive de l'article 18, § 1^{er}, du décret du 12 juillet 2001 devait se lire comme suit :

« Par dérogation à l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, pendant les années 2002 à 2038, les dotations budgétaires affectées, d'une part, aux établissements de la Communauté française relevant de l'enseignement obligatoire, d'autre part, aux établissements d'enseignement de promotion sociale de la Communauté française ne peuvent pas être inférieures à ce quelles étaient pour l'année 2001 : ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

Par ces motifs,

la Cour

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

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

– rejette le recours pour le surplus ».

2. L'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen comporte notamment les explications suivantes :

« Le présent projet de décret entend répondre à l'arrêt 126/2020 de la Cour constitutionnelle, rendu le 1^{er} octobre 2020, et qui annule l'article 56 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 'décret spécial') tout en maintenant ses effets jusqu'au 31 décembre 2022.

[...]

Suite à cet arrêt, un groupe de travail (ci-après 'GT') a été mis en place en associant les cabinets du Ministre de tutelle de WBE et de la Ministre de l'Éducation, ainsi que des membres de WBE.

Les travaux du GT ont d'abord porté sur l'analyse budgétaire et financière des établissements de la [Communauté française] afin, notamment, d'objectiver l'avantage financier lié à l'application de l'article 18. À cette fin, le logiciel de calcul des dotations et subventions exploité par l'Administration générale de l'Enseignement et l'ETNIC (logiciel CAFE) a été utilisé pour simuler le montant total des dotations aux établissements de la [Communauté française] après suppression de l'article 18, c'est-à-dire comme si l'ensemble des dotations étaient calculées à l'article 1^{er}. Il ressort de ces calculs que le montant total des dotations diminuerait d'environ 30 millions € après suppression de l'article 18.

Afin d'estimer les impacts de cette suppression pour les établissements de la [Communauté française] concernés, les analyses du GT ont également tenté d'identifier les critères expliquant que de nombreux établissements bénéficient toujours aujourd'hui d'un financement en application l'article 18. Plusieurs caractéristiques des établissements ont ainsi été testées : le niveau d'enseignement (autonome ou non), le nombre de membres du personnel, l'indice socio-économique de l'établissement, la localisation géographique, etc. Toutefois, aucun de ces critères ne s'est avéré être suffisamment pertinent pour expliquer les raisons du maintien à l'article 18.

Les analyses budgétaires et financières ont aussi visé à établir la santé financière globale des établissements de la [Communauté française]. Ces dernières années, ceux-ci présentaient un solde globalement à l'équilibre ou en boni. Toutefois, il est également apparu que la santé financière d'un établissement à l'autre varie grandement, sans qu'il soit possible d'isoler un critère explicatif pertinent. Ainsi, suite aux analyses, il n'est pas apparu que les établissements financés à l'article 18 présentaient une meilleure santé financière que ceux financés à l'article 1^{er}, ou inversement. D'autres caractéristiques potentiellement explicatives (le nombre d'élèves, le degré d'enseignement, etc.) ont également été testées, sans résultats probants.

Malgré l'absence de critères explicatifs, il est donc nettement apparu que la suppression de l'avantage financier lié à l'application de l'article 18 entraînerait une situation financière globalement déficitaire pour les établissements de la [Communauté française]. Pour remédier à celle-ci, une réorganisation budgétaire sera donc nécessaire, via, notamment, une meilleure répartition des moyens entre écoles, un renforcement de l'efficacité des moyens utilisés, une gestion plus efficace du parc scolaire et des consommations énergétiques de celui-ci, des économies ou encore des recettes propres complémentaires.

Après de nombreux mois de travaux, dont l'organisation a par ailleurs été rendue difficile en raison des conséquences de la crise sanitaire sur la charge de travail des équipes, le GT a abouti à la conclusion qu'il est nécessaire, pour déterminer les facteurs explicatifs du maintien du financement de nombreuses écoles sur base de l'article 18, ainsi que les facteurs explicatifs de la santé financière d'une école, d'opérer les analyses des comptes et des finances école par école, pour les 250 établissements de la [Communauté française]. À ce stade des travaux, vu son ampleur, cette tâche n'a pu être menée au cours des quelques mois précédant la fin du maintien des effets de l'article 18 et vu le temps nécessaire pour l'adoption d'un nouveau décret en réponse à l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Cette analyse détaillée des comptes des établissements de la [Communauté française] constituera par ailleurs un chantier important dont WBE est désormais chargé depuis l'adoption du décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française (ci-après 'décret WBFIn 2'). En effet, l'article 33 de celui-ci confie à WBE le pilotage budgétaire et comptable des établissements de la [Communauté française]. Conscient de l'ampleur de ce chantier, le législateur a laissé à WBE un délai jusqu'à l'exercice 2025 pour assurer ce pilotage budgétaire et comptable (art. 69 § 2).

Comme cela a été objectivé par les travaux du GT, la fin du maintien des effets de l'article 18 au 31 décembre 2022, et l'application stricte de l'article 1^{er}, entraînerait donc une situation déficitaire globale des établissements de la [Communauté française]. Si celle-ci devait être compensée par des économies, les analyses réalisées par le GT ont fait apparaître qu'elles devraient s'appliquer sur une part restreinte des dépenses des établissements, vu le caractère incompressible, à court terme, notamment des charges

énergétiques ou des dépenses de personnel. Dès lors, ces économies risqueraient de mettre à mal la continuité des services au sein des établissements.

Or, la continuité des services rendus par les établissements de la [Communauté française], et en particulier la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent, doivent impérativement être préservées. Dès lors, pour permettre globalement à l'Enseignement organisé de s'adapter à la fin du régime de financement transitoire liée à l'article 18, qui représente une part importante (environ 20 %) de son financement, le principe d'une transition progressive apparaît indispensable.

Le présent projet de décret entend donc répondre à l'arrêt de la Cour constitutionnelle susmentionné en supprimant la disposition prolongeant l'article 18 et en lui substituant un nouveau mécanisme de réduction graduelle des effets de l'application de l'article 18.

Comme indiqué supra, l'impact de cet article représentait un peu plus de 30 millions en 2021.

Le nouveau mécanisme prévu par le présent projet de décret alloue un montant forfaitaire de 27 millions aux établissements de la [Communauté française] en 2023, c'est-à-dire l'avantage financier de l'article 18 réduit de 10 % dès 2023. À partir de 2024, ce montant continuera à être réduit chaque année de 3 millions d'euros jusqu'à son annulation. WBE contribuera à la répartition de ce montant entre les établissements en fonction de leurs besoins.

Cette période de réduction progressive de l'avantage financier dont bénéficiaient les établissements de la [Communauté française] depuis 2001 est d'abord motivée par l'ampleur de leur réorganisation budgétaire nécessaire pour faire face à la diminution de leur financement, qui représente aujourd'hui pour rappel environ 20 %.

En outre, et en lien avec la réorganisation budgétaire nécessaire, la reprise en main par WBE de la coordination comptable des établissements sera un élément central dans la définition des modalités de cette réorganisation. Or, avant l'entrée en vigueur à partir de l'exercice 2025 de cette mission de WBE, de nombreux travaux doivent encore intervenir afin que WBE mette en place les processus et les outils qui lui permettront d'assurer cette mission. Les analyses utiles pour la réorganisation budgétaire des établissements ne pourront donc véritablement débiter qu'à partir de 2025.

Enfin, il convient de souligner que le nouveau mécanisme de financement succédant à la prolongation de 20 ans de l'article 18 opère une transition nettement plus rapide vers la suppression de l'article 18, puisque non seulement il revoit le terme, d'ici 10 ans, des effets de l'application de l'article 18 aux établissements de l'Enseignement organisé, mais il opère également une réduction graduelle de cet impact de sorte qu'après 5 ans il sera réduit de moitié.

Pour le budget de la [Fédération Wallonie-Bruxelles], la suppression de l'article 18 constitue donc une économie de 30 millions € sur le financement de l'Enseignement organisé de manière spécifique mais également, plus globalement, sur le financement de l'Enseignement obligatoire. L'objectif du Gouvernement n'étant pas de faire d'économies en matière d'enseignement, le présent projet de décret prévoit, de réintroduire les montants dégagés par la suppression de l'article 18 dans le financement global de l'Enseignement obligatoire, via l'augmentation des forfaits de fonctionnement prévus à l'article 3 de la Loi de 59. Cette augmentation des forfaits de financement par élève bénéficiera donc à l'ensemble des Pouvoirs organisateurs tous réseaux confondus.

Concrètement, il a été estimé, sur base des données de l'année budgétaire 2021, qu'une augmentation de chaque forfait à concurrence de 4,73 % représentait globalement une augmentation de 30 millions € du financement de l'Enseignement obligatoire.

Afin d'assurer la neutralité budgétaire pour la Fédération Wallonie-Bruxelles d'une part, et de garantir la soutenabilité budgétaire pour les établissements de la [Communauté française] d'autre part, le présent projet de décret prévoit d'augmenter ces forfaits de 0,473 % chaque année à partir de 2023.

Dans le cadre de ces mécanismes transitoires, l'enveloppe de 30 millions d'euros sera ainsi utilisée en 2023 à concurrence de 27 millions au bénéfice de WBE et de 3 millions d'euros pour l'augmentation des forfaits au bénéfice de toutes les écoles tous réseaux confondus ».

L'article 2 de l'avant-projet entend effectivement, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 126/2020, supprimer dès l'année civile 2023 le mécanisme de financement dérogatoire figurant à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 'visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire'.

En insérant l'article 18/1 dans le décret du 12 juillet 2001, l'article 3 de l'avant-projet entend en revanche maintenir à titre transitoire un traitement différencié dans le financement des frais de fonctionnement des établissements en ce qu'il prévoit, à partir de l'année civile 2023, un financement complémentaire² annuel au seul bénéfice des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française.

Ce financement complémentaire s'évalue à 27 millions d'euros en 2023 et est annuellement dégressif de 3 millions d'euros pour être supprimé en 2032.

La question se pose de savoir si ce traitement différencié peut se concilier avec le principe d'égalité en matière d'enseignement consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution, et ce, à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

3. Comme le rappelle la Cour constitutionnelle, l'article 24, § 4, de la Constitution n'exclut pas un traitement différencié des établissements concernés :

« B.17.3. 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 de ces établissements, à la condition que celui-ci soit fondé sur des différences objectives, 'notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur'. Les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 mentionnent à cet égard la possibilité de tenir compte des obligations spécifiques qui incombent aux écoles de la communauté, du régime de propriété des constructions scolaires, ou encore de la faculté pour certains pouvoirs organisateurs ou établissements de compléter le financement octroyé par la communauté par des fonds

² Il s'agit d'un complément au financement dont tous les établissements bénéficient sur la base de l'article 3, § 3, de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement', sous réserve de la règle dite des « 75% », applicable à l'enseignement subventionné, qui figure à l'article 32, § 2, alinéa 1^{er}, de cette même loi.

publics ou privés (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n° 100-1/1, pp. 5-7). 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 contenues dans l'article 24 de la Constitution, en particulier de la liberté d'enseignement et du droit à l'enseignement »³.

Spécifiquement en ce qui concerne le financement du fonctionnement d'établissements d'enseignement, la Cour constitutionnelle a néanmoins constaté, dans l'arrêt n° 99/2021 du 1^{er} juillet 2021, l'inconstitutionnalité de l'article 32, § 2, alinéa 7, de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement' au terme d'une motivation qui conclut à l'absence de différences objectives et pertinentes justifiant le traitement différencié dans le financement du fonctionnement des Écoles supérieures des arts (ESA) :

« B.10. Ni la raison d'être de la différence de traitement entre les ESA libres subventionnées et les ESA de la Communauté française ni l'ordre de grandeur de cette différence ne ressortent des travaux préparatoires de la disposition en cause ou des justifications avancées par le Gouvernement de la Communauté française dans ses mémoires.

Le Gouvernement de la Communauté française n'établit pas en quoi une obligation incombe à la Communauté française d'organiser un enseignement 'là où le besoin s'en fait sentir', dans la matière de l'enseignement supérieur artistique, qui engendrerait des dépenses que les ESA libres subventionnées ne devraient pas exposer et il n'identifie pas une mission de service public qui justifierait une intervention financière plus importante au profit des ESA de la Communauté française. Il n'apparaît pas non plus que les possibilités de financement dont les ESA libres subventionnées disposent, outre leur subventionnement, soient de nature à justifier une telle disproportion dans les moyens alloués aux différentes ESA. À cet égard, il convient de souligner que l'objectif qui consiste à garantir l'accessibilité des études supérieures artistiques pour le plus grand nombre et qui justifie de maintenir les droits d'inscription au montant le plus faible possible vaut non seulement pour les étudiants qui s'inscrivent dans les ESA de la Communauté française, mais aussi pour ceux qui s'inscrivent dans les ESA libres subventionnées.

La circonstance que la différence de traitement ne porte que sur une part limitée du financement global des ESA libres subventionnées, à savoir environ 6 %, ne change rien à ce constat. Comme il est dit en B.9, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, seules des différences objectives et pertinentes peuvent justifier un traitement différencié des établissements d'enseignement. Ces différences objectives et pertinentes doivent porter sur le financement du fonctionnement des différentes ESA, et non sur leur financement global, dès lors que le législateur décréte distingue les différents types de financement octroyés aux ESA. Au surplus, les montants dont il est question portent sur plusieurs années et sont relativement importants pour les ESA

³ C.C., 19 mai 2022, n° 70/2022 (financement des bâtiments scolaires). Voir en ce sens C.C., 1^{er} octobre 2020, n° 126/2020, B.7 ; 1^{er} juillet 2021, n° 99/2021, B.9.

concernées, si bien que le manque à gagner des établissements concernés est susceptible d'avoir une incidence non négligeable sur le fonctionnement et, partant, sur la qualité de l'enseignement fourni ».

4. Selon l'exposé des motifs, l'article 3 de l'avant-projet serait essentiellement justifié par le fait que la suppression, sans mesure transitoire, de l'avantage résultant de l'application de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 risquerait « de mettre à mal la continuité des missions du réseau » de l'enseignement organisé.

Si la Cour constitutionnelle a précisé, dans son arrêt n° 126/2020, qu'il peut être admis que « le rétablissement d'une égalité de traitement, lorsqu'il a de lourdes conséquences financières, requière un certain délai » (B.14.2) ⁴, il convient toutefois de rappeler que le mécanisme de financement prévu à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 avait été conçu comme une mesure transitoire, pour une période allant de 2002 à 2010, qui a été prolongée une première fois jusqu'en 2014 et une seconde fois jusqu'en 2018.

Compte tenu du maintien des effets de la disposition annulée par l'arrêt n° 126/2020 de la Cour constitutionnelle, ce mécanisme a été prolongé une troisième fois jusqu'au 31 décembre 2022. Ce maintien des effets se justifie, d'après la Cour constitutionnelle, notamment pour « permettre au législateur décréteur d'adopter de nouvelles règles relatives aux frais de fonctionnement des établissements, en conformité avec l'article 24, § 4, de la Constitution » (B.16).

Il s'ensuit qu'à partir de 2023, un traitement différencié dans le financement des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement doit être justifié par des différences objectives et pertinentes au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Dans ce cadre, l'exposé des motifs ne fait pas apparaître de manière suffisamment concrète et convaincante les raisons qui rendraient admissibles, au regard de cette jurisprudence, la mise en place du régime de financement inégalitaire, à caractère transitoire, en projet ⁵. La circonstance qu'un traitement différencié existait sous l'empire de la législation antérieure ne suffit pas, compte tenu spécialement des considérations émises par la Cour

⁴ Voir également C.C., 1^{er} juillet 2021, n° 99/2021, B.13, où il est notamment précisé ce qui suit :

« Ainsi qu'il ressort des questions et réponses citées en B.7, la Communauté française est consciente depuis de nombreuses années qu'une différence de traitement existe entre les ESA des différents réseaux et elle n'a rien entrepris pour y remédier. À cet égard, il est important de souligner que si le législateur décréteur a la possibilité de remédier à une discrimination dans le financement des établissements d'enseignement en allouant des moyens supplémentaires aux établissements discriminés ou en redistribuant les moyens existants entre les différents établissements, en prévoyant, au besoin, des mesures transitoires, il ne lui est en revanche pas possible de laisser perdurer la discrimination. En effet, le caractère limité des moyens dont le législateur dispose ne justifie pas que seule une catégorie d'établissements en subisse les conséquences ».

⁵ Il n'est, par exemple, pas démontré que la situation financière des établissements de l'enseignement subventionné serait telle qu'il ne serait pas nécessaire que le mécanisme de financement complémentaire en projet puisse également leur bénéficier.

constitutionnelle au sujet du régime transitoire existant depuis 2002, à établir l'admissibilité du régime transitoire en projet au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution ⁶.

En conclusion, les éléments figurant dans l'exposé des motifs ne permettent pas à la section de législation de conclure que l'article 3 de l'avant-projet à l'examen respecte les exigences du principe d'égalité consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de compléter la motivation qu'il expose à ce stade dans l'exposé des motifs en précisant les différences objectives et pertinentes qui justifieraient la disposition en projet au regard de cette dernière disposition constitutionnelle, et ce, à la lumière de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle.

C'est sous réserve de cette observation que celles qui suivent sont formulées.

5. Tel qu'il est rédigé, l'article 18/1 en projet du décret du 12 juillet 2001 (article 3 de l'avant-projet) n'exclut pas que l'ensemble des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française puissent bénéficier du mécanisme de financement complémentaire qu'il consacre.

Il ressort cependant de l'exposé des motifs qu'en 2021, 177 établissements sur 250 de l'enseignement organisé étaient toujours financés sur la base de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001. En conséquence, 73 de ces établissements seraient donc financés sur la base de l'article 3, § 3, de la loi du 29 mai 1959 dans sa version en vigueur, telle qu'elle résulte du décret dit de la « Saint-Boniface » du 12 juillet 2001 'visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire'.

Le commentaire de l'article 3 expose qu'

« [a]fin d'accompagner la suppression, visée à l'article 2, du mécanisme de financement 'article 18', cet article introduit un mécanisme de financement qui compense de manière décroissante, sur dix ans et jusqu'à son annulation, l'avantage financier qui résultait de l'article 18 ».

Il en résulte que l'article 18/1 en projet doit être revu en manière telle qu'il ne vise que les établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française bénéficiant actuellement d'un financement sur la base de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001.

6. Conformément au principe de légalité inscrit à l'article 24, § 5, de la Constitution, les délégations confiées par le législateur décréteur ne peuvent porter que sur la mise en œuvre des principes qu'il a lui-même arrêtés. À travers ces délégations, un gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées.

⁶ C.C., 2 mars 1995, n° 23/95, B.2.3.

Il en résulte que, conformément à cette disposition constitutionnelle, il appartient au législateur décréteur de fixer, à l'article 18/1 en projet du décret du 12 juillet 2001, les critères essentiels sur la base desquels l'organisme WBE déterminera l'affectation du financement complémentaire des établissements concernés.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Les mots « au Parlement » seront insérés après les mots « La Ministre de l'Éducation est chargée de présenter ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'enseignement de promotion sociale est exclu des augmentations des forfaits de financement ⁷ prévues à l'article 3, § 3, alinéa 10, 16°, en projet de la loi du 29 mai 1959, sans que l'exposé des motifs ne l'explique clairement.

L'enseignement de promotion sociale figure cependant explicitement à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 12 juillet 2001 ⁸, dont la modification est envisagée, et n'est pas exclu du nouveau financement complémentaire prévu à l'article 18/1 en projet (article 3 de l'avant-projet) ⁹.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier cette différence de traitement au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution et complétera utilement l'exposé des motifs à cet effet.

⁷ Les mots « à l'exception des dotations forfaitaires visées à l'alinéa 5, 17° » à l'article 1^{er} de l'avant-projet visent les dotations à l'enseignement de promotion sociale.

⁸ Pour rappel, l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 12 juillet 2001, dans sa version issue de l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019 (disposition annulée par l'arrêt n° 126/2020 de la Cour constitutionnelle), dispose que,

« [p]ar dérogation à l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, pendant les années 2002 à 2038 les dotations budgétaires affectées, d'une part, aux établissements de la Communauté française relevant de l'enseignement obligatoire, d'autre part, *aux établissements d'enseignement de promotion sociale* de la Communauté française ne peuvent pas être inférieures à ce qu'elles étaient pour l'année 2001 » (italiques ajoutées).

La référence à l'enseignement de promotion sociale figurait déjà à l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 avant sa modification par l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019 (voir la note de bas de page n° 11, ci-dessous).

⁹ L'article 3 de l'avant-projet dispose comme suit :

« À partir de l'année 2023, l'organisme WBE visé à l'article 2 du décret 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 détermine l'affectation *entre les établissements d'enseignement organisés par la Communauté française* d'un financement complémentaire de 27 millions €. Pour les années 2024 à 2031, ce montant est réduit chaque année de 3 millions d'euros. Il est supprimé à partir de 2032 » (italiques ajoutées).

À défaut, l'article 1^{er} devra être revu sur ce point.

Article 2

Compte tenu du fait que l'arrêt de la Cour constitutionnelle a annulé l'article 56 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'¹⁰, en maintenant ses effets jusqu'au 31 décembre 2022 inclus, la version pertinente de l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 12 juillet 2001 devant être modifiée est donc celle qui précède l'entrée en vigueur de l'article 56 en question¹¹.

En conséquence, l'article 2 doit être rédigé comme suit :

« À l'article 18, § 1^{er}, du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, dont la modification par l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019, a été annulée par l'arrêt n° 126/2020 du 1^{er} octobre 2020 de la Cour constitutionnelle, les mots 'et 2018' sont remplacés par les mots '2018, 2019, 2020, 2021 et 2022' ».

Enfin, il y a lieu de préciser que l'entrée en vigueur de cette disposition est fixée au 1^{er} janvier 2023.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

¹⁰ Cette disposition énonce qu'

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

¹¹ Cette version disposait que,

« [p]ar dérogation à l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, pendant les années 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018, les dotations budgétaires affectées, d'une part, aux établissements de la Communauté française relevant de l'enseignement obligatoire, d'autre part, aux établissements d'enseignement de promotion sociale de la Communauté française ne peuvent pas être inférieures à ce qu'elles étaient pour l'année 2001 ».