



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 93/2026
du 10 septembre 2026
Numéro du rôle : 8474**

En cause : la question préjudicielle concernant le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 « relatif aux avantages sociaux », posée par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge Thierry Giet, faisant fonction de président, de la présidente Joséphine Moerman, et des juges Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le juge Thierry Giet,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 17 avril 2025, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 mai 2025, le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux

- viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État et des Communautés, et en particulier les articles 127 et 128 de la Constitution suivant lesquels les décrets des parlements des communautés dans la matière de l'enseignement et dans les matières personnalisables ont force de loi à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison respectivement de leurs activités ou de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté

- dans l'interprétation selon laquelle il impose des obligations aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale à remplir à l'égard d'écoles qui, par ailleurs, relèvent exclusivement de la Communauté française ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Communauté éducative Sainte-Marie de Schaerbeek - Saint Josse », l'ASBL « Institut Technique Supérieur Cardinal Mercier », l'ASBL « Institut de la Sainte-Famille d'Helmet », l'ASBL « Institut fondamental de l'Annonciation », l'ASBL « Institut Saint-Dominique » et l'ASBL « Centre d'Enseignement Catholique Robert et Laure Brunner », assistées et représentées par Me Dominique Drion et Me Benoît Renaud, avocats au barreau de Liège-Huy, et par Me David Renders et Me Emmanuelle Gonthier, avocats au barreau de Bruxelles;

- la commune de Schaerbeek, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me François Belleflamme, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement de la Communauté française, assisté et représenté par Me Marc Nihoul, avocat au barreau du Brabant wallon;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel, Me Kristof Caluwaert et Me Quinten Jacobs, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 20 mai 2026, la Cour, après avoir entendu la juge-rapporteuse Magali Plovie et le juge Danny Pieters, rapporteur en remplacement du juge-rapporteur Willem Verrijdt, légitimement empêché, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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*

La commune de Schaerbeek est un pouvoir organisateur de l'enseignement officiel subventionné. À ce titre, elle octroie des avantages sociaux aux élèves fréquentant les écoles qu'elle organise.

Depuis plusieurs années, les ASBL qui organisent des écoles sur le territoire de la commune de Schaerbeek en qualité de pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné sollicitent de celle-ci qu'elle octroie les mêmes avantages aux élèves de leurs établissements.

Le 24 novembre 2021, les ASBL précitées introduisent devant le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles une action visant, entre autres, à la condamnation de la commune de Schaerbeek à octroyer aux élèves de leurs écoles des avantages sociaux identiques à ceux dont bénéficient les élèves inscrits dans les établissements communaux.

Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* fondent leur action sur l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 « modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement » (ci-après : la loi du Pacte

scolaire) ainsi que sur le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 « relatif aux avantages sociaux » (ci-après : le décret du 7 juin 2001).

La juridiction *a quo* pose ensuite la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* sont six associations sans but lucratif qui sont aussi les pouvoirs organisateurs d'établissements d'enseignement libre subventionné situés sur le territoire de la commune de Schaerbeek. Elles mentionnent que, comme elles, la commune de Schaerbeek est un pouvoir organisateur d'établissements d'enseignement qui bénéficient de subventions de la Communauté française, qu'il s'agisse de subventions-traitements, de subventions de fonctionnement ou de subventions pour les garderies.

Elles rappellent également que la Communauté française dispose de la plénitude de compétences en matière d'enseignement et que les matières réservées au législateur fédéral sont d'interprétation stricte. Le décret du 7 juin 2001 visé dans la question préjudicielle est limité aux matières de l'enseignement et de son financement. La Cour constitutionnelle a reconnu que les avantages sociaux relèvent de la matière de l'enseignement au sens des articles 24 et 127 de la Constitution (arrêts n° 56/2003, ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.056, B.5.3, et n° 65/2013, ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.065, B.6) et non des matières personnalisables telles que visées à l'article 128 de celle-ci. Sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le critère de rattachement en matière d'enseignement est la langue de l'« activité » de « l'institution », à la différence du critère applicable dans les matières personnalisables, qui est la langue de l'« organisation » de « l'institution ». Il en résulte que seules les institutions d'enseignement dont l'activité se déroule principalement en français ou en néerlandais relèvent respectivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande. L'autorité fédérale reste toutefois compétente lorsqu'il s'agit de régler directement la situation des personnes ainsi que celle des institutions dispensant un enseignement dans une autre langue. L'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 « concernant le régime linguistique dans l'enseignement » (ci-après : la loi du 30 juillet 1963) prévoit que, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'enseignement est dispensé soit en français, soit en néerlandais, et elle interdit l'organisation d'un enseignement bilingue sous une même direction.

A.1.2. Les « institutions » visées à l'article 127, § 2, de la Constitution désignent les « écoles » ou « établissements d'enseignement » placés sous la responsabilité d'un « pouvoir organisateur ». Les communes assument la fonction de « pouvoirs organisateurs » d'écoles ou de sections et ne sauraient être assimilées aux « institutions » d'enseignement au sens de cette disposition constitutionnelle.

Un pouvoir organisateur tel qu'une commune peut organiser plusieurs écoles ou sections dans lesquelles l'enseignement est dispensé soit en néerlandais, soit en français. Les communes ne sont dès lors destinataires des normes communautaires en matière d'enseignement en tant que pouvoirs organisateurs que dans la mesure où elles organisent des écoles dont l'enseignement est principalement dispensé soit en français, soit en néerlandais. Le critère de rattachement est la langue de l'activité de l'institution d'enseignement.

Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* contestent les positions doctrinales selon lesquelles les communautés ne sont pas compétentes pour imposer aux communes bruxelloises des obligations relatives aux avantages sociaux. Elles font valoir que, eu égard au critère de rattachement découlant de l'article 127, § 2, de la Constitution, le caractère bilingue « par nature » ou « par organisation » des communes bruxelloises est sans incidence : dès lors qu'elles organisent une activité d'enseignement en français, elles sont soumises aux normes d'organisation de l'enseignement de la Communauté française. En juger autrement reviendrait à admettre que les communes bruxelloises ne seraient plus soumises à l'ensemble de la législation des deux Communautés en matière d'enseignement, avec pour conséquence notamment qu'elles ne pourraient prétendre aux subventions communautaires et qu'elles ne seraient pas soumises à la législation organisant la neutralité de l'enseignement officiel subventionné ni à celle qui fixe le statut des membres du personnel.

A.1.3. Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* soutiennent que l'avis n° 30.958/2 que la section de législation du Conseil d'État a rendu le 19 février 2001 à propos de l'avant-projet de décret qui est devenu le décret en cause est resté isolé. Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'État admet qu'une école organisée par une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dont la langue d'enseignement est le français est une « institution » qui, en raison de son activité, doit être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Elle observe cependant que la commune elle-même, en soi, ne peut être considérée comme appartenant exclusivement à l'une des communautés. Elle en conclut que l'avant-projet de décret, en ce qu'il est destiné aux communes, ne s'appliquerait pas à la région bilingue de Bruxelles-Capitale, où l'article 33 de la loi du Pacte scolaire reste d'application, et que la modification éventuelle de cette disposition relève de la compétence du législateur fédéral dans les matières « biéducatives ».

A.1.4. Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* soutiennent que la distinction ainsi opérée entre l'établissement d'enseignement et la commune n'est reprise dans aucun des avis que la section de législation a rendus à l'occasion de l'adoption d'autres décrets communautaires qui « s'adressent » tout autant aux communes bruxelloises en leur qualité de pouvoir organisateur d'une école francophone ou d'une école néerlandophone. Ce sont bien les communes – à savoir les personnes morales dotées de la personnalité juridique qui organisent une école francophone et en sont responsables – qui, en vertu de la législation communautaire, ont droit à des subventions et à des aides supplémentaires de la Communauté française et qui sont tenues de respecter le statut des membres de leur personnel ainsi que les règles de neutralité applicables qui sont propres à l'enseignement officiel subventionné.

Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* soutiennent notamment que le décret de la Communauté française du 4 février 2016 « portant dispositions diverses en matière d'enseignement », qui modifie l'article 24 de la loi du Pacte scolaire en établissant les conditions de subventionnement de l'enseignement provincial et communal, « s'adresse » aux communes, à l'instar du décret en cause. Elles constatent que la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 57.994/2 du 28 septembre 2015, n'a pas considéré que ce décret ne pourrait s'appliquer aux communes bruxelloises ni n'a reproduit la distinction entre écoles francophones et communes organisatrices, contrairement à ce qu'elle avait retenu dans son avis du 19 février 2001. Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* mettent également en exergue le décret de la Communauté flamande du 18 février 2022 « modifiant le décret du 25 février 1997 relatif à l'enseignement fondamental et le Code de l'Enseignement secondaire du 17 décembre 2010, en ce qui concerne le droit d'inscription dans l'enseignement ordinaire dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale », qui s'applique expressément aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en leur qualité de pouvoir organisateur d'établissements d'enseignement en langue néerlandaise. Or, l'article 9 de ce décret impose aux pouvoirs organisateurs d'instituer un service de médiation. Dans son avis n° 70.005/1 du 19 octobre 2021 relatif à ce décret, la section de législation du Conseil d'État reconnaît que les pouvoirs organisateurs de droit public – et donc les communes – peuvent être destinataires de décrets communautaires dans le cadre de l'organisation de l'enseignement.

A.1.5. Les parties demanderesses devant la juridiction *a quo* affirment que le décret du 7 juin 2001 n'a nullement pour objet de régir l'organisation interne des communes elles-mêmes, mais poursuit uniquement le triple objectif d'assurer l'égalité de financement entre les différents réseaux d'enseignement, d'éviter une concurrence déloyale par l'octroi d'avantages pécuniaires susceptibles d'influencer le libre choix des parents et de préserver la paix scolaire.

Elles considèrent que l'enjeu de la question préjudicielle excède le cadre du seul décret du 7 juin 2001 et s'étend à l'ensemble de la réglementation applicable en matière d'enseignement dispensé exclusivement en français dans les communes bilingues de la Région de Bruxelles-Capitale. Elles estiment qu'à suivre l'argumentation de la commune de Schaerbeek, les communes bruxelloises pourraient choisir de relever d'une partie seulement des décrets de la Communauté française, notamment pour bénéficier des subventions.

A.2.1. Le Gouvernement de la Communauté française rappelle que les avantages sociaux relèvent de la matière de l'enseignement et non des matières personnalisables. Il fait valoir que l'ensemble du système de financement est fondé sur la gratuité et sur l'égalité entre les établissements, et ce, dans le but d'éviter la concurrence et de garantir la paix scolaire. Permettre une exception à ces principes sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale serait, selon lui, extrêmement préjudiciable et manifestement inconciliable avec l'esprit du partage de compétences en matière d'enseignement et de financement de celui-ci.

Selon lui, la question préjudicielle repose sur la prémisse erronée selon laquelle les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne sont pas des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, de sorte que le décret du 7 juin 2001 leur imposerait des obligations au mépris de l'article 127, § 2, de la Constitution. Le Gouvernement de la Communauté française propose de reformuler la question préjudicielle en ces termes : « Le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État et des Communautés, et en particulier l'article 128 de la Constitution suivant lequel les décrets des Parlements des Communautés dans la matière de l'enseignement ont force de loi à l'égard des institutions établies dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, dans l'interprétation selon laquelle une commune bruxelloise est une institution établie dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de ses activités en matière d'enseignement obligatoire, en qualité de pouvoir organisateur, doit être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ? ».

A.2.2. Le Gouvernement de la Communauté française expose que c'est en leur qualité de pouvoir organisateur que les communes accordent les avantages sociaux à leurs écoles. C'est cette qualité qui fonde l'obligation, mise à leur charge, de garantir ces avantages aux autres établissements scolaires établis sur leur territoire, afin de préserver l'égalité, la gratuité et la non-concurrence dans l'enseignement subventionné. Une commune qui n'organiserait pas d'enseignement obligatoire et ne revêtirait donc pas la qualité de pouvoir organisateur ne serait soumise à aucune obligation en vertu du décret du 7 juin 2001.

A.2.3. Selon le Gouvernement de la Communauté française, l'enjeu de la question n'est pas de déterminer uniquement si le décret du 7 juin 2001 peut imposer aux communes bruxelloises des obligations concernant les écoles qui relèvent de la Communauté française ; il s'étend à l'ensemble des législations et réglementations sur l'enseignement qui sont applicables aux communes bruxelloises. La commune de Schaerbeek ne saurait choisir de se soumettre à certaines législations communautaires tout en se soustrayant à d'autres : soit elle est une institution d'enseignement visée à l'article 127 de la Constitution, soit elle ne l'est pas. La question vise à déterminer si la commune bruxelloise, lorsqu'elle organise un enseignement communal, doit être considérée soit comme un établissement d'enseignement ou un pouvoir organisateur soumis à la législation communautaire, soit comme une collectivité locale qui y échappe. La réponse ne peut varier pour chaque aspect d'une même matière, dès lors que les règles de répartition des compétences ne ménagent pas d'exception à cet égard.

En outre, le Gouvernement de la Communauté française s'interroge sur le point de savoir si, à suivre le raisonnement sous-jacent à la question préjudicielle, les communes wallonnes ou flamandes ne devraient pas elles aussi échapper aux règles en matière d'enseignement, en raison de leur statut de collectivités locales, lequel prendrait alors le dessus sur leur qualité de pouvoir organisateur. Il soutient que l'article 127, § 2, de la Constitution doit être interprété de manière pragmatique, de sorte que la référence aux activités n'implique pas qu'une communauté n'est compétente à l'égard d'une institution que pour autant que toutes les activités de celle-ci se déroulent dans la langue de la communauté. De même, il ne peut être considéré que les institutions visées dans cette disposition soient uniquement des institutions publiques.

Lorsque l'école est communale, ce n'est pas la commune en tant que collectivité locale qui est visée mais le pouvoir organisateur de l'établissement scolaire. À la différence de l'article 128, § 2, de la Constitution, l'article 127, § 2, de celle-ci ne renvoie pas au critère de l'organisation de l'institution. Les décrets communautaires visent l'école communale, même si cet établissement ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte. L'ensemble de la législation en matière d'enseignement s'adresse aux établissements – pouvoirs organisateurs et écoles – qui constituent des « institutions » au sens de l'article 127, § 2, indépendamment de la circonstance qu'ils ont été créés par des communes ou par d'autres « pouvoirs subordonnés » au sens des articles 41 et 162 de la Constitution. L'article 5 de la loi du 30 juillet 1963 interdit d'organiser un enseignement bilingue sous une même direction à Bruxelles, mais il n'interdit pas à un pouvoir organisateur bruxellois, telle une commune, d'organiser plusieurs sections ou écoles de langues d'enseignement différentes, qui relèveraient respectivement de la réglementation de la Communauté française ou de la Communauté flamande. Le cas échéant, chaque section ou école est une « institution », au sens de l'article 127, § 2, de la Constitution, relevant exclusivement d'une des deux communautés. Les écoles communales organisées par les communes bruxelloises sont des institutions dont l'activité est susceptible de se rattacher exclusivement à l'une des communautés et d'être soumise à la réglementation de celle-ci.

A.2.4. Le Gouvernement de la Communauté française considère que l'avis n° 30.958/2, précité, est un avis isolé, rendu par une chambre francophone de la section de législation du Conseil d'État. Cette dernière ne reprend

la distinction entre les écoles bruxelloises et les communes qui les organisent dans aucun autre des avis qu'elle a rendus à l'occasion de l'adoption d'autres décrets communautaires destinés de manière analogue aux communes bruxelloises en leur qualité de pouvoir organisateur. Il n'y a pas davantage de décisions juridictionnelles qui reprennent les conclusions de cet avis.

Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que certains avant-projets de décret ont donné lieu à des avis de la section de législation du Conseil d'État qui s'écartent de l'avis n° 30.958/2 précité.

C'est le cas notamment de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 62.325/2 du 2 mai 2018, qui porte sur une proposition de décret « relatif aux établissements délivrant des titres non reconnus par la Fédération Wallonie-Bruxelles et modifiant le décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études », dans lequel la section de législation du Conseil d'État observe que la notion d'« activités » à laquelle se réfère l'article 127, § 2, de la Constitution doit être interprétée de façon pragmatique et dans lequel elle conclut que la référence à la notion de « gestion de l'établissement » et à la manière dont celle-ci est « organisée » ne viole pas *ipso facto* l'article 127, § 2, précité. Le Gouvernement de la Communauté française se réfère également à l'avis n° 70.005/1 du 19 octobre 2021, précité, dans lequel la section de législation du Conseil d'État constate notamment que tant les pouvoirs organisateurs de droit public que ceux de droit privé seront tenus d'instituer un service de médiation, ce qui englobe les autorités scolaires communales en leur qualité de pouvoir organisateur, comme institutions relevant exclusivement d'une communauté en raison de leurs activités d'enseignement.

Il se prévaut, en outre, de l'avis n° 36.064/VR/3 du 2 décembre 2003, rendu en chambres réunies, dans lequel la section de législation du Conseil d'État a considéré que, même lorsqu'une commune organise un enseignement en français et en néerlandais, chacune des deux sections de l'école est une institution qui, en raison de son activité, doit être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. La section de législation du Conseil d'État s'est fondée sur l'article 22 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, et sur l'article 5, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 pour établir que les activités communales en matière culturelle et en matière d'enseignement peuvent être soumises à un régime linguistique unilingue, et que les décrets communautaires peuvent en principe accorder des droits et imposer des obligations en la matière aux communes. Elle a toutefois précisé que cette réglementation ne vaut que pour les institutions communales organisées de manière à exercer leurs activités exclusivement dans une langue. Dans le cas contraire, ces institutions sont réputées bilingues et elles relèvent alors des lois fédérales, l'autorité fédérale restant compétente pour les institutions bicommunautaires en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution. La section de législation du Conseil d'État indique également que le décret en projet ne peut être mis en œuvre par les communes que par le biais d'institutions locales et qu'il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'institutions dotées d'une personnalité juridique autonome par rapport aux communes elles-mêmes.

A.3.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que, même si la décision de renvoi et la question préjudicielle indiquent que celle-ci porte sur l'intégralité du décret du 7 juin 2001, la commune de Schaerbeek semble contester uniquement la constitutionnalité des articles 2 et 3 de ce décret en ce qu'ils imposeraient des obligations aux communes situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. C'est dans cette interprétation que le Gouvernement flamand soutient que la question préjudicielle doit recevoir une réponse négative. Le Gouvernement flamand relève qu'un régime analogue à celui qui est mis en place par le décret en cause existe en Communauté flamande.

A.3.2. Le Gouvernement flamand rappelle que les communes situées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale sont en principe considérées comme des institutions bicommunautaires. La section de législation du Conseil d'État déduit le caractère bilingue de ces communes de ce qu'elles doivent être bilingues en vertu de la législation linguistique applicable. Il n'empêche que des communes (ou des institutions communales) peuvent développer des activités destinées spécifiquement à l'une ou à l'autre communauté. Le Gouvernement flamand souligne que le décret du 7 juin 2001 impose certes une obligation aux communes bruxelloises, mais que cette obligation leur est imposée en leur qualité de pouvoir organisateur de l'enseignement officiel francophone. Le caractère obligatoirement bilingue des communes en tant que telles ne s'oppose donc pas à ce que les communautés puissent, en matière d'enseignement, conférer des droits et imposer des obligations à une administration communale en sa qualité de pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement qui, en raison de ses activités, doit être considéré comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

Le Gouvernement flamand insiste sur le fait que ces avantages sociaux doivent être considérés comme la compensation de certains coûts de l'enseignement. Or, le subventionnement des établissements d'enseignement dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale relève incontestablement de la compétence exclusive des communautés. En matière culturelle, l'article 22 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, précitées, dispose que, dans la Région de Bruxelles-Capitale, les institutions dont l'activité culturelle intéresse un seul groupe linguistique sont soumises au régime applicable à la région linguistique correspondante. Dès lors que la compétence territoriale en matière culturelle et la compétence territoriale en matière d'enseignement sont déterminées de la même manière par l'article 127, § 2, de la Constitution, il ne saurait en aller autrement pour les établissements d'enseignement. De surcroît, l'article 5, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 1963 prévoit que les sections néerlandophones et les sections francophones ne peuvent être placées sous une même direction et qu'elles relèvent de l'inspection de leur régime linguistique. Il convient donc d'admettre que le caractère bilingue des communes de la Région de Bruxelles-Capitale n'exclut pas que les activités d'une commune en matière d'enseignement puissent être soumises à un régime linguistique unilingue, lorsque cette commune organise elle-même un enseignement dans une langue déterminée.

A.3.3. Le Gouvernement flamand affirme qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que les activités culturelles et les activités d'enseignement des communes peuvent être soumises à un régime linguistique unilingue et que les décrets communautaires peuvent en conséquence conférer des droits et imposer des obligations aux communes. Toutefois, cette réglementation ne concerne que les institutions communales dont les activités s'exercent exclusivement dans une langue; dans le cas contraire, ces institutions doivent être considérées comme bilingues et elles relèvent alors de la compétence fédérale résiduelle, en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution (voy. entre autres l'avis n° 36.064/VR/3 du 2 décembre 2003, pp. 17-18). Il en résulte, selon le Gouvernement flamand, que le décret du 7 juin 2001 peut imposer des obligations aux communes, dès lors que tant les communes en leur qualité de pouvoir organisateur que les parties demanderesse devant la juridiction *a quo* sont exclusivement rattachées à la Communauté française. Le Gouvernement flamand soutient que la jurisprudence précitée est postérieure à l'avis de la section de législation du Conseil d'État du 19 février 2001, de sorte que ce dernier est resté isolé.

A.3.4. Le Gouvernement flamand fait observer que les communautés et l'autorité fédérale comprennent depuis des décennies les règles répartitrices de compétences en ce sens qu'il est possible pour les communautés d'obliger les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui organisent elles-mêmes un enseignement à accorder « dans des conditions similaires » des avantages sociaux aux élèves des écoles de l'enseignement libre relevant de cette communauté et appartenant ainsi à un régime linguistique unilingue.

Admettre que c'est l'autorité fédérale, et non les communautés, qui serait compétente pour un tel régime entraînerait de grandes difficultés pratiques. Cette autorité ne dispose actuellement ni d'un ministre ni d'une administration pour adopter et appliquer un tel régime. Si l'autorité fédérale était compétente, ces avantages devraient logiquement être fournis dans les deux langues, ce qui porterait atteinte au caractère en principe unilingue – tel que garanti par la Constitution – des établissements d'enseignement dans lesquels ces avantages sociaux sont accordés. En outre, cela rendrait les communautés dépendantes de l'action de l'autorité fédérale pour une matière intrinsèquement liée à leur propre compétence en matière d'enseignement, de sorte qu'il pourrait en résulter une atteinte au principe de la loyauté fédérale, consacré par l'article 143, § 1er, de la Constitution.

A.4.1. La commune de Schaerbeek, partie défenderesse devant la juridiction *a quo*, considère que la Communauté française n'est pas compétente pour imposer aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale des obligations en matière d'avantages sociaux.

La commune de Schaerbeek précise que la question préjudicielle porte sur l'intégralité du décret du 7 juin 2001 et non uniquement sur les articles 2 et 3 de ce décret, contrairement à ce qu'affirme la Communauté flamande dans son mémoire.

A.4.2. La commune de Schaerbeek soulève trois objections contre la demande de reformulation de la question préjudicielle que fait la Communauté française. Premièrement, la question proposée par la Communauté française, en ce qu'elle porte sur l'interprétation de l'article 128 de la Constitution, est fondée sur une norme de référence inappropriée. Le décret du 7 juin 2001 règle la matière de l'enseignement et, partant, c'est l'article 127 de la Constitution qui est applicable. Deuxièmement, la reformulation excède le cadre du litige. L'enjeu réel de la question préjudicielle réside, selon la commune de Schaerbeek, dans l'application *ratione loci* du décret du 7 juin 2001, en ce qui concerne les communes bruxelloises. Troisièmement, la Communauté française propose une interprétation qui n'est pas celle que propose la juridiction *a quo*. Tandis que celle-ci interroge la Cour sur

l'interprétation selon laquelle le décret du 7 juin 2001 impose aux communes de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale des obligations que celles-ci doivent remplir à l'égard d'écoles situées sur leur territoire qui relèvent exclusivement de la Communauté française, la Communauté française invite la Cour à se prononcer sur la conception selon laquelle une commune bruxelloise serait une institution qui, en raison de ses activités en matière d'enseignement, en qualité de pouvoir organisateur, doit être considérée comme appartenant exclusivement – mais alternativement – à l'une ou à l'autre communauté.

La commune de Schaerbeek ne conteste pas que les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande ont force de loi, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, à l'égard de services qui ont été créés par les communes, mais qui, en raison de leur activité, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, ni que ces décrets lient les communes dans la seule mesure où elles organisent de tels services et en leur seule qualité de pouvoir organisateur de ces services. Selon la commune de Schaerbeek, la réponse de la Cour serait la même quelle que soit la formulation retenue. Il n'est dès lors pas nécessaire de reformuler la question.

A.4.3. La commune de Schaerbeek fait valoir que l'incompétence de la Communauté française avait déjà été soulevée par la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 30.958/2 du 19 février 2001 sur l'avant-projet de décret qui est devenu le décret du 7 juin 2001. La section de législation y avait rappelé qu'une école organisée par une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale et dont la langue d'enseignement est le français est une institution qui, en raison de son activité, devait être considérée comme appartenant exclusivement à la Communauté française. En revanche, en tant que telle, une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne peut pas être considérée comme appartenant exclusivement à l'une des communautés. L'avis en conclut que l'avant-projet de décret, en ce qu'il s'adresse aux communes, ne s'applique pas à la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Dans cette région, l'article 33 de la loi du Pacte scolaire demeure d'application et il appartient au législateur fédéral, au titre de sa compétence dans les matières « biéducatives », de modifier éventuellement cette disposition. Cet avis se fonde notamment sur des avis antérieurs concordants (avis n°s 19.045/8 du 18 septembre 1990, 21.568/2/9 du 11 mai 1992 et 30.878/4 du 11 décembre 2000). La commune de Schaerbeek se réfère également à plusieurs contributions doctrinales qui abondent dans le même sens. Elle relève, en outre, que cet avis n'est pas resté isolé, dès lors que ses enseignements se retrouvent dans plusieurs avis ultérieurs (avis n°s 31.677/3 du 17 mai 2001, 43.182/3 du 26 juin 2007, 49.284/3 du 8 mars 2011, 53.019/VR/4 du 23 avril 2013 et 73.424/3 du 17 mai 2023).

La commune de Schaerbeek soutient que le raisonnement développé par la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 30.958 a été conforté, entre autres, par l'avis n° 33.566/AG/2 du 11 février 2003, lequel a été rendu en assemblée générale. Cette dernière a considéré qu'en ce qu'il confie aux communes un rôle essentiel dans la structuration de l'offre d'accueil extrascolaire et leur impose à ce titre un certain nombre d'obligations – fût-ce en vertu d'une décision expresse de la commune –, l'avant-projet de décret « relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire » soulève un problème de compétence territoriale lorsqu'il vise les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. La section de législation du Conseil d'État a relevé qu'il ressort des travaux préparatoires des articles 127, § 2, et 128, § 2, de la Constitution que, selon le Constituant, une institution ne peut être considérée comme appartenant, du fait de son organisation, à une seule communauté lorsqu'elle est soumise par la loi à un régime de bilinguisme. Or, en vertu des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, tel est le cas de toute institution communale, qu'il s'agisse de la commune en tant que telle ou d'une institution créée par celle-ci pour intervenir dans la sphère des matières personnalisables. Dans ces matières, un décret communautaire ne saurait donc directement imposer des obligations ou reconnaître des droits aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Selon la commune de Schaerbeek, l'avis mentionne clairement que c'est en leur qualité de pouvoir organisateur des écoles communales que les communes peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française, soit en raison de leur activité, soit en raison de leur organisation. *A contrario*, le décret du 7 juin 2001 fait intégralement peser les obligations sur les communes elles-mêmes.

De surcroît, la section de législation du Conseil d'État a depuis lors réaffirmé l'enseignement de l'avis n° 33.566/AG/2, comme en attestent l'avis n° 53.019/VR/4 du 23 avril 2013 et l'avis n° 70.704/2 du 7 février 2022. À cet égard, la commune de Schaerbeek considère que, même si ces avis portent sur les matières personnalisables qui relèvent de l'article 128 de la Constitution, cette disposition est rédigée en des termes

analogues à ceux de l'article 127 et que la section de législation du Conseil d'État les interprète de manière parallèle, de sorte que leurs enseignements conservent leur pertinence d'une matière à l'autre.

Concernant l'avis n° 36.064/VR/3 du 2 décembre 2003, invoqué par le Gouvernement de la Communauté française dans son mémoire, la commune de Schaerbeek affirme que, s'il est vrai que la section de législation du Conseil d'État reconnaît que les décrets communautaires peuvent en principe conférer des droits et imposer des obligations aux communes dans les matières culturelles et de l'enseignement, cette règle ne s'applique qu'aux institutions communales organisées de manière à exercer leurs activités exclusivement dans une langue. À défaut, ces institutions doivent être considérées comme étant bilingues, conformément au droit commun applicable aux communes bruxelloises. Il en découle que le décret concerné ne peut donc être mis en œuvre par les communes qu'au moyen d'institutions locales qui exercent leurs activités dans la langue correspondante, la section de législation du Conseil d'État ayant, en outre, précisé que ces institutions ne doivent pas nécessairement disposer d'une personnalité juridique autonome par rapport aux communes elles-mêmes.

A.4.4. La commune de Schaerbeek ne conteste pas que des communes bruxelloises puissent organiser des services unilingues en matière d'enseignement ou en matière culturelle qui, eu égard à leur activité, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, ni que ces communes soient soumises, en tant que pouvoirs organisateurs de ces services, aux décrets de la communauté correspondante. Elle conteste en revanche qu'une communauté puisse imposer directement des obligations à ces communes, non pas en leur qualité de pouvoir organisateur, mais en leur qualité de pouvoir subsidiant. Si certains services peuvent être unilingues par leur activité, il n'en demeure pas moins qu'une commune bruxelloise en soi ne saurait être considérée comme une institution appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. La Constitution fait obstacle à ce qu'une communauté impose directement des obligations aux communes bruxelloises.

A.4.5. Selon la commune de Schaerbeek, les avantages sociaux sont des avantages à caractère social accordés aux enfants, qui ne s'inscrivent pas dans l'organisation normale de l'enseignement (Cass., 18 novembre 2004, ECLI:BE:CASS:2004:ARR20041118.6). La Cour constitutionnelle distingue également les avantages sociaux des autres avantages qui sont propres au projet pédagogique du pouvoir organisateur (arrêt n° 56/2003 du 14 mai 2003, précité, B.4.9). Il en résulte que les avantages sociaux ne constituent pas des frais inhérents à la prestation de l'enseignement et ne relèvent pas de l'organisation de l'enseignement. En effet, ce n'est pas en leur qualité de pouvoir organisateur que les communes accordent ces avantages. C'est précisément pour ce motif qu'il a été considéré qu'elles devaient les accorder de manière égalitaire aux élèves de l'ensemble des écoles de la commune et non uniquement à ceux qui sont inscrits dans les écoles communales.

Par ailleurs, les dispositions en cause n'imposent des obligations ni aux écoles communales ni aux écoles libres dont il n'est pas contesté qu'elles sont soumises aux décrets de la Communauté française, lorsque, en raison de leur activité, elles relèvent exclusivement de celle-ci.

A.4.6. La commune de Schaerbeek considère que, si les règles de répartition des compétences à Bruxelles étaient différentes, leur mise en œuvre se heurterait à des difficultés insurmontables. En matière d'avantages sociaux, une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale est tenue de mener la même politique à l'égard de l'ensemble de ses écoles communales, que celles-ci relèvent de l'enseignement francophone ou de l'enseignement néerlandophone. Or, il ne serait pas concevable que les décrets de la Communauté française et ceux de la Communauté flamande prévoient des règles différentes pour les subsides d'avantages sociaux à l'égard des écoles de l'enseignement francophone et de celles de l'enseignement néerlandophone sur le territoire de la même commune, alors que la même politique d'avantages sociaux doit être menée dans l'ensemble des écoles que la commune organise. En outre, contrairement à ce qu'allègue la Communauté flamande, considérer que l'autorité fédérale est restée compétente pour régler la question des avantages sociaux dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale n'engendrerait pas de difficulté majeure, étant donné qu'il suffirait de constater, à l'instar de ce que dit la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 30.958/2, que l'article 33 de la loi du Pacte scolaire est toujours en vigueur et qu'il continue de régir la matière dans cette région.

A.5. Les parties demandereses devant la juridiction *a quo* répondent que la commune de Schaerbeek entretient une confusion entre les matières personnalisables et la matière de l'enseignement en citant de la doctrine et des avis de la section de législation du Conseil d'État (notamment les avis n°s 33.566/AG/2 du 11 février 2003 et 53.019/VR/4 du 23 avril 2013) qui se rapportent aux premières, afin de démontrer sa position relative à la seconde. Elles renvoient aux arguments de la Communauté française et de la Communauté flamande dont il ressort que la section de législation du Conseil d'État est revenue à plusieurs reprises sur son avis du 19 février 2001 et

qu'elle a confirmé la compétence des Communautés pour régir l'enseignement communal dispensé exclusivement en français ou en néerlandais à Bruxelles (avis n^{os} 33.566/AG/2 du 11 février 2003, p. 5 et note 8, 36.064/VR/3 du 2 décembre 2003, p. 17, et 73.424/3 du 17 mai 2023, p. 8).

A.6. Le Gouvernement de la Communauté française répond qu'une partie de la doctrine citée par la commune de Schaerbeek considère en réalité que les communautés ne peuvent en principe pas imposer directement des obligations aux communes bruxelloises, sous réserve cependant des services, ASBL et activités communales ou paracommunales, lorsque ceux-ci sont unilingues. Des services communaux culturels unilingues peuvent donc être considérés comme des « institutions » rattachées exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Le Gouvernement de la Communauté française fait valoir que le même raisonnement est valable pour une école unilingue. L'avis de la section de législation du Conseil d'État n^o 31.677/3 du 15 mai 2001, précité, confirme ce point de vue. En outre, l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n^o 33.566/AG/2, précité, porte sur les matières personnalisables et non sur l'enseignement. Il en va de même des avis n^{os} 53.019/VR/4 du 23 avril 2013 et 70.704/2 du 7 février 2022.

A.7. Le Gouvernement flamand considère que les avis de la section de législation du Conseil d'État n^{os} 33.566/AG/2 du 11 février 2003, 53.019/VR/4 du 23 avril 2013 et 70.704/2 du 7 février 2022, cités par la commune de Schaerbeek, portent incontestablement sur les matières personnalisables, et non sur l'enseignement. Dans son avis n^o 33.566/AG/2, la section de législation du Conseil d'État mentionne d'ailleurs qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si une communauté peut s'adresser directement à une commune en matière d'enseignement ou en matière culturelle.

Selon le Gouvernement flamand, la commune de Schaerbeek n'explique pas en quoi il serait impossible pour elle d'exercer sa compétence en matière d'avantages sociaux, telle qu'interprétée par les communautés, ni en quoi il serait inconcevable que des règles divergentes coexistent en matière d'avantages sociaux accordés aux écoles libres, en fonction de la langue de l'enseignement. Il observe que la compétence des communautés n'est pas « impossible à exécuter », dès lors qu'elle est actuellement exercée tant par la Communauté flamande que par la Communauté française. En outre, le fait que l'action des communautés puisse donner lieu à des règles divergentes est le corollaire de l'autonomie que la Constitution confère aux communautés.

Quant au maintien des effets

A.8. Le Gouvernement de la Communauté française invite la Cour à maintenir les effets des dispositions en cause pour le passé, dans l'interprétation retenue, et à imposer au législateur décréteur un délai déterminé pour les réviser.

A.9. La commune de Schaerbeek objecte que la Communauté française n'identifie pas le fondement juridique sur lequel cette demande s'appuie. Les communes bruxelloises ne relèvent en effet pas expressément du champ d'application du décret du 7 juin 2001. Selon la commune de Schaerbeek, la Communauté française sollicite en réalité de la Cour qu'elle impose à la juridiction *a quo* une interprétation inconstitutionnelle, alors même qu'une autre interprétation est possible. La Communauté française ne précise du reste pas selon quelles modalités le législateur décréteur pourrait procéder à la révision demandée. Selon la commune de Schaerbeek, le seul remède envisageable consisterait à insérer formellement dans le décret du 7 juin 2001 une disposition excluant son application aux communes bruxelloises, ce qui ne ferait que reconnaître les limites de la compétence communautaire. Enfin, la Communauté française ne fournit aucune motivation à l'appui de sa demande. Si l'application du décret du 7 juin 2001 devait être jugée inconstitutionnelle, les communes bruxelloises n'en demeureraient pas moins tenues de respecter le principe d'égalité dans l'octroi des avantages sociaux, conformément à l'article 33 de la loi du Pacte scolaire.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 « relatif aux avantages sociaux » (ci-après : le décret du 7 juin 2001).

B.2.1. Ce décret s'applique à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire, ordinaires et spécialisés, subventionnés par la Communauté française (article 1er). Il est entré en vigueur le 1er septembre 2001 (article 10).

Les articles 2 à 6 de ce décret disposent :

« Art. 2. Constituent seuls des avantages sociaux au sens de l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dans la mesure où ils servent directement aux élèves :

1° l'organisation de restaurants et de cantines scolaires, à l'exception des restaurants d'application liés à des sections du secteur de l'hôtellerie et de l'alimentation;

2° la distribution d'aliments et de friandises ainsi que de jouets hors matériel propre aux activités d'enseignement;

3° l'organisation de l'accueil des élèves, quelle qu'en soit la forme, une heure avant le début et une heure après la fin des cours;

4° la garderie du repas de midi dont la durée, pour entrer dans le champ d'application du présent article, est comprise entre une demi-heure et une heure;

5° la distribution de vêtements hors les vêtements propres à l'enseignement;

6° l'organisation de colonies scolaires spécifiques pour enfants présentant une santé déficiente;

7° l'accès aux piscines, accessibles au public, ainsi que le transport y relatif dans le cas où la piscine fréquentée pendant l'horaire scolaire n'est pas située sur le territoire de la commune;

8° l'accès aux infrastructures communales, provinciales et de la Commission communautaire française permettant une activité éducative, à l'exception des bâtiments scolaires en ce compris les piscines, sauf celles visées au 7°;

9° l'accès aux plaines de jeux organisées et aux cures de jour pendant le temps scolaire et pendant les vacances sur le territoire de la commune;

10° les aides financières ou en nature à des groupements, associations ou organismes, dont un des objets est l'octroi d'aides sociales qui seraient réservées aux élèves.

Tous les deux ans le Gouvernement présente au Parlement de la Communauté française un rapport sur l'exécution du présent décret.

Art. 3. 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.

Art. 4. Les communes, les provinces et la Commission communautaire française qui octroient des avantages sociaux au bénéfice des élèves fréquentant les écoles qu'elles organisent communiquent la liste de ces avantages au Gouvernement et aux pouvoirs organisateurs concernés de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française de la même catégorie dans le mois qui suit celui où la décision d'octroi est prise. Elles s'informent mutuellement lorsqu'elles octroient des avantages sociaux aux écoles qu'elles organisent sur le territoire d'une même commune.

Les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française dont les élèves bénéficient d'avantages sociaux communiquent également la liste de ces avantages sociaux au Gouvernement et aux pouvoirs octroyants concernés dans le mois qui suit celui du bénéfice de ces avantages.

Art. 5. § 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.

Art. 6. L'utilisation des avantages sociaux au bénéfice des élèves fréquentant les écoles libres subventionnées par la Communauté française est soumise à contrôle.

Ce contrôle peut être exercé par un représentant de la commune, de la province ou de la Commission communautaire française. Le paiement ou l'octroi des avantages sociaux intervient sur production de pièces justificatives conformes aux règles de comptabilité auxquelles sont soumises les communes, les provinces ou la Commission communautaire française selon le cas ».

B.2.2. L'article 2 du décret du 7 juin 2001 renvoie aux « avantages sociaux au sens de l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement » (ci-après : la loi du Pacte scolaire).

Dans sa version applicable en Communauté française, cet article 33, tel qu'il a été modifié par l'article 8 du décret du 7 juin 2001, dispose :

« Sans préjudice des dispositions dérogatoires prévues par la présente loi, l'intervention financière des communes, des provinces et de la Commission communautaire française au profit de l'enseignement libre est limitée à la tutelle sanitaire et aux avantages sociaux accordés aux élèves tels qu'ils sont prévus par le décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux. En ce qui concerne la tutelle sanitaire, les communes, les provinces et la Commission communautaire française ne peuvent faire aucune distinction entre les enfants quelles que soient les écoles qu'ils fréquentent. Elles n'ont toutefois aucune obligation vis-à-vis des enfants fréquentant les écoles de la Communauté française.

Les décisions des conseils communaux, provinciaux et de l'Assemblée de la Commission communautaire française accordant des avantages à des établissements visés par la présente loi, mais dont ils ne sont pas pouvoir organisateur, sont communiquées, endéans les dix jours de la décision, au Gouvernement qui peut les annuler pour violation de la présente disposition et du décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux dans un délai de quarante jours à partir de leur communication.

Les communes, les provinces et la Commission communautaire française transmettent chaque année avant le 31 mars au Gouvernement un relevé des dépenses faites et des exonérations de taxes et rétributions accordées au profit des établissements visés à l'alinéa précéd[e]nt.

Lorsqu'une commune, une province ou la Commission communautaire française a accordé un avantage financier en violation aux dispositions de l'alinéa premier, le Gouvernement peut récupérer le montant de cet avantage à charge des frais de fonctionnement qui reviennent à l'établissement qui a bénéficié de cet avantage ».

B.3. Le régime des avantages sociaux instauré par le décret du 7 juin 2001 vise notamment à garantir l'égalité dans l'enseignement. Les pouvoirs locaux qui décident d'octroyer des avantages sociaux sont dès lors tenus de les octroyer sans distinction, tant aux élèves de leur propre réseau et qu'à ceux de l'enseignement libre.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 7 juin 2001 que le législateur décréte a voulu clarifier la notion d'avantage social, pour les raisons suivantes :

« L'ambiguïté qui entoure la notion d'avantage social est telle qu'elle a entraîné à ce jour de nombreux recours de la part de pouvoirs organisateurs d'écoles libres ou de parents d'élèves de ces écoles réclamant aux communes l'équivalent des financements accordés aux élèves de leurs propres écoles. Afin d'éviter la répétition de ces recours qui ont pour conséquence de contraindre les tribunaux à définir le concept d'avantage social en se substituant au législateur, il convient de fixer le plus rapidement possible, par voie de décret, ce qu'il faut entendre par avantage social en le différenciant clairement du financement d'actions pédagogiques que les communes, les provinces ou la Commission communautaire française doivent assurer à leurs propres écoles » (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2000-2001, n° 154-1, p. 2).

Le législateur décréteil s'est en outre soucié « d'assurer la sécurité juridique et financière des communes et des provinces et de gérer au mieux les moyens disponibles » (*ibid.*).

Quant à la question préjudicielle

B.4. La question préjudicielle porte sur la conformité du décret du 7 juin 2001 aux règles répartitrices de compétences, en particulier aux articles 127 et 128 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle ce décret impose aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale des obligations auxquelles elles doivent satisfaire à l'égard des écoles qui appartiennent exclusivement à la Communauté française.

B.5.1. Les conditions auxquelles les avantages sociaux visés à l'article 2 du décret du 7 juin 2001 peuvent être octroyés aux établissements scolaires relèvent de l'organisation de l'enseignement au sens des articles 24 et 127 de la Constitution et non des matières personnalisables au sens de l'article 128 de celle-ci. Le fait que ces avantages sociaux ne relèvent pas du projet pédagogique d'un pouvoir organisateur et que ce n'est donc pas en cette qualité que les communes les octroient ne signifie pas qu'ils échappent à la compétence communautaire en matière d'enseignement.

B.5.2. Dès lors, la Cour n'examine pas la conformité du décret du 7 juin 2001 à l'article 128 de la Constitution.

En outre, s'il est vrai que la question préjudicielle porte sur l'ensemble du décret du 7 juin 2001, elle ne vise ce décret que dans la mesure où il impose aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale des obligations que celles-ci doivent remplir à l'égard d'écoles qui relèvent exclusivement de la Communauté française.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.6.1. L'article 127 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret :

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement, à l'exception :

a) de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire;

b) des conditions minimales pour la délivrance des diplômes;

c) du régime des pensions;

3° la coopération entre les communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1° et 2°.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1°, les formes de coopération visées au 3°, ainsi que les modalités de conclusion de traités, visée au 3°.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

B.6.2. En vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, les communautés ont la plénitude de compétence pour régler l'enseignement dans la plus large acception du terme, sauf les exceptions qui y sont explicitement mentionnées. Les matières réservées au législateur fédéral doivent être interprétées strictement.

B.6.3. En vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets de la Communauté flamande et de la Communauté française qui règlent l'enseignement ont force de loi, respectivement, dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

B.6.4. Les écoles qui sont établies dans une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale dont la langue d'enseignement est le néerlandais ou le français sont des institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement, respectivement, à la Communauté flamande et à la Communauté française, au sens de l'article 127, § 2, de la Constitution.

Les décrets relatifs à l'enseignement, adoptés par la Communauté flamande et par la Communauté française, ont ainsi force de loi non seulement à l'égard des écoles établies, respectivement, dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française, mais également à l'égard des écoles établies dans une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, dans la mesure où la langue d'enseignement de ces dernières est soit le néerlandais soit le français.

B.6.5. Les décrets de la Communauté flamande et de la Communauté française relatifs aux écoles établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale dont la langue d'enseignement est le néerlandais ou le français s'appliquent indépendamment de la nature du pouvoir organisateur de l'école concernée. Ils s'appliquent donc également aux écoles établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale dont la langue d'enseignement est le néerlandais ou le français et qui sont organisées par une commune de cette même région bilingue.

Lorsqu'une commune de la région bilingue de Bruxelles-Capitale intervient en tant que pouvoir organisateur d'une école dont la langue d'enseignement est le néerlandais ou le français, elle relève, en sa qualité de pouvoir organisateur de l'école, du champ d'application des décrets de la Communauté flamande ou de la Communauté française sur l'enseignement.

B.7. Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État dans son avis relatif à l'avant-projet de décret qui est devenu le décret en cause, les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, abstraction faite de leur qualité de pouvoir organisateur d'une école unilingue, ne peuvent toutefois pas être considérées comme appartenant à l'une des communautés en raison de leurs activités, au sens de l'article 127, § 2, de la Constitution (CE, avis n° 30.958/2 du 19 février 2001 ; *Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2000-2001, n° 154-1, pp. 11-12). En leur qualité générale de pouvoir local, les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale n'agissent en effet pas exclusivement pour le compte de l'une ou de l'autre communauté.

Les décrets de la Communauté flamande et ceux de la Communauté française ne peuvent donc pas, en matière d'enseignement, être destinés aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, abstraction faite de leur qualité de pouvoir organisateur d'une école unilingue.

B.8.1. Comme il est dit en B.4, le décret du 7 juin 2001 est soumis à la Cour dans l'interprétation selon laquelle il impose aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale des obligations à l'égard des écoles qui relèvent exclusivement de la Communauté française.

Dans cette interprétation, l'article 3 du décret du 7 juin 2001 oblige les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui accordent des avantages sociaux au bénéfice des élèves fréquentant les écoles qu'elles organisent d'accorder, 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. Dans ce contexte, la notion d'« avantages sociaux » doit, dans le cadre de la mise en œuvre de cette obligation par les communes concernées, recevoir une interprétation conforme à l'article 2 du décret du 7 juin 2001.

B.8.2. Dans cette interprétation, le décret du 7 juin 2001 est destiné aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en leur qualité générale de pouvoir local et non donc en leur qualité de pouvoir organisateur d'une école francophone.

Dans cette interprétation, le décret du 7 juin 2001 n'est pas conforme à l'article 127, § 2, de la Constitution.

B.9.1. Il s'ensuit que le décret du 7 juin 2001, en ce qu'il s'applique aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, n'est pas compatible avec l'article 127, § 2, de la Constitution.

B.9.2. Ces avantages sociaux restent régis par l'article 33 de la loi du Pacte scolaire, tel qu'il a été modifié en dernier lieu par la loi du 11 juillet 1973, qui dispose :

« Sans préjudice des dispositions dérogatoires prévues par la présente loi, l'intervention financière des provinces et des communes au profit de l'enseignement libre est limitée à la tutelle sanitaire et aux avantages sociaux accordés aux élèves. Les provinces et les communes ne peuvent faire aucune distinction entre les enfants quelles que soient les écoles qu'ils

fréquentent. Elles n'ont toutefois aucune obligation vis-à-vis des enfants fréquentant les écoles de l'Etat.

[...] ».

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Le décret de la Communauté française du 7 juin 2001 « relatif aux avantages sociaux », en ce qu'il s'applique aux communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en leur qualité générale de pouvoir local, viole l'article 127 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 septembre 2026.

Le greffier,

Le président f.f.,

Nicolas Dupont

Thierry Giet