

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT ET L'ÉGALITÉ ENTRE LES RÉSEAUX

par

Xavier DELGRANGE,
Chargé d'enseignement aux Facultés universitaires Saint-Louis,
Auditeur au Conseil d'État

1. Il ne faut pas être spécialement féru en droit de l'enseignement pour apercevoir les similitudes entre le décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire et la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite loi du Pacte scolaire, tant elles sautent aux yeux.

Comme son surnom l'indique, la loi avait pour objet de transposer en droit le pacte conclu entre les trois partis politiques de l'époque. Ce Pacte constituait d'ailleurs l'exposé des motifs du projet de loi¹. Les développements de la proposition devenue le décret du 12 juillet 2001 commencent par ces mots : «le présent décret a pour but de traduire dans les textes les résultats de l'accord politique fondamental survenu le 5 juin 2001 avec l'ensemble des partis démocratiques représentés au Conseil de la Communauté française»².

L'objectif majeur du Pacte scolaire était «l'expansion démocratique de l'enseignement», notamment par l'accroissement de l'offre d'enseignement officiel, le subventionnement de l'enseignement privé et la consécration de sa gratuité. L'objectif de l'accord intrafrancophone est «de revaloriser les conditions matérielles des élèves et des établissements de l'ensemble des réseaux d'enseignement»³.

La loi de 1959 et le décret de 2001 présentent les mêmes difficultés d'interprétation, résultant de la conjonction d'une rédaction souvent obscure et de la quasi-absence de travaux préparatoires. Les difficultés résultent notamment du fait qu'aucune opposition parlementaire ne s'est exprimée, ce qui n'a pas contraint la majorité à s'expliquer et à se justifier. Le décret amplifie encore les

difficultés, en raison du caractère très laconique de l'accord (il tient en une page et demie et un tableau), par l'absence d'avis du Conseil d'État, par l'inexistence de commentaires des articles et par la précipitation avec laquelle le décret a été voté⁴.

2. Selon les développements de la proposition qui l'a initié, le décret du 12 juillet 2001 cherche à garantir davantage l'égalité des élèves. Il se fonde en effet sur «l'équilibre qui doit exister entre le principe d'égalité et de différenciation positive d'une part et la prise en compte des différences objectives d'autre part en ce qui concerne l'intervention de la Communauté française dans les subventions de fonctionnement de l'enseignement subventionné et dans l'intervention de celle-ci dans les infrastructures scolaires»⁵.

Pour apprécier comment le décret atteint l'objectif qu'il s'est assigné, il convient de rappeler brièvement le régime de subventionnement de l'enseignement mis en place par la loi du Pacte scolaire⁶. Son article 25 dispose que les frais de l'instruction donnée dans les établissements d'enseignement organisés par les personnes publiques et privées sont à charge des pouvoirs organisateurs. Toutefois, les communautés accordent aux établissements qui satisfont aux conditions fixées à l'article 24 des subventions-traitements (articles 26 à 30), des subventions de fonctionnement (article 32) ainsi qu'une intervention en matière d'investissements immobiliers, à l'époque définie dans le chapitre III de la loi. L'article 34 prévoyait encore l'octroi d'une subvention d'équipement.

La subvention-traitement est, en vertu de l'article 29, égale au traitement majoré des allocations diverses, auquel l'enseignant aurait droit, compte tenu de ses titres de capacité, s'il était membre du personnel de l'enseignement de la Communauté. Elle lui est directement versée.

¹ L'exposé des motifs précise : «Pour que le Parlement puisse en connaissance de cause, apprécier la portée de ce projet et sa conformité au pacte scolaire, il importe que celui-ci soit officiellement porté à la connaissance des Chambres législatives. Ce pacte comporte certaines dispositions et l'affirmation de certains accords qui doivent constituer de véritables travaux préparatoires [...]» (Chambre, *Doc. parl.*, 1958-1959, n° 199/1, p. 1). Voir à ce propos H. DUMONT, «Le pacte scolaire : une norme para-légale exemplaire», in E. WITTE, J. DE GROOF en J. TYSENS, *Le pacte scolaire de 1958, origines, principes et application d'un compromis belge*, Brussel, VUBpress, 1999, pp. 657 à 667.

² C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 175/1, p. 2.

³ Développements de la proposition, *loc. cit.*, p. 2.

⁴ Le Pacte scolaire a été conclu le 20 novembre 1958. L'avant-projet de loi a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État donné le 19 mars 1959. Le projet a été déposé le 16 avril 1959, adopté le 21 mai, sanctionné et promulgué le 29 mai. L'accord dit de la Saint-Boniface a été conclu le 5 juin 2001. La proposition de décret a été déposée le jour même, votée le 4 juillet, sanctionnée et promulguée le 12 juillet.

⁵ *Loc. cit.*, p. 2.

⁶ Voir à cet égard l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 30.958/2 du 19 février 2001 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux, C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 154/1, pp. 12 et 13.

Les subventions de fonctionnement sont, en vertu de l'article 32, § 1^{er}, annuelles et forfaitaires; elles sont accordées pour couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement ainsi qu'à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire. Le point 21 des résolutions du Pacte scolaire⁷ qui – on l'a rappelé – constituent l'exposé des motifs du projet de loi, précise que la subvention annuelle forfaitaire est destinée à couvrir «tous frais de fonctionnement quelconques tels que : chauffage, éclairage, force motrice, eau, gaz, approvisionnements, matières premières, frais de bureau, distribution des prix, location, renouvellement, entretien et nettoyage des locaux, du mobilier, du matériel, de l'outillage, de la bibliothèque et des laboratoires, transport des élèves et excursions scolaires». Lors de l'examen en Commission de la Chambre, le ministre de l'Instruction publique précisa que «cette énumération, nullement exhaustive, indique un certain nombre de frais qui peuvent entrer en ligne de compte pour être payés par les subventions de fonctionnement. Il est toutefois évident, vu le montant forfaitaire alloué à l'enseignement subventionné, que ces écoles ne sauraient augmenter leurs dépenses d'une façon inconsidérée dans un sens ou dans un autre. Si elles dépensent trop pour le transport des élèves, elles ne sauront par exemple pas payer le chauffage, la distribution des prix, etc.»⁸. Toujours selon le ministre, le montant forfaitaire des subventions de fonctionnement, fixé à l'article 32, § 2, de la loi du Pacte scolaire, correspond à 75 % du montant estimé des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement de l'Etat.

Les subventions en matière immobilière sont actuellement réglées par le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, complété par le décret du 14 juin 2001 relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisé ou subventionné par la Communauté française⁹.

Les subventions d'équipement consistaient en une majoration des subventions de fonctionnement, fixée annuellement conformément à l'article 34 de la loi du Pacte scolaire.

A part celles relatives aux bâtiments, ces différentes subventions étaient accordées de manière identique aux établissements scolaires officiels, organisés par les pouvoirs locaux, et aux établissements scolaires libres, orga-

nisés par des personnes privées¹⁰. Selon le ministre de l'Instruction publique de l'époque, «les critères relatifs à l'octroi des subventions à l'enseignement libre ont été établis en partant du principe que tous les intéressés doivent être traités sur un pied d'égalité, quelle que soit l'école dans laquelle ils enseignent ou reçoivent leur enseignement»¹¹.

3. L'on ne s'intéressera ici qu'aux subventions de fonctionnement. En effet, le décret du 12 juillet 2001 n'affecte en rien les subventions-traitement, il augmente le financement des bâtiments scolaires mais «selon les équilibres actuels»¹² et abroge les subventions d'équipement¹³.

Plus de quarante ans après l'entrée en vigueur de la loi du Pacte scolaire, le législateur décréte s'assigne comme premier objectif de se conformer à cette loi en matière de subventions de fonctionnement. Il est en effet prévu un rattrapage des frais de fonctionnement de l'enseignement subventionné qui «devra permettre aux subventions de fonctionnement accordées à l'enseignement subventionné d'atteindre globalement, d'ici 2010, un plafond fixé à 75 % des dotations de fonctionnement allouées à l'enseignement organisé par la Communauté française»¹⁴.

L'article 1^{er} du décret du 12 juillet 2001 inscrit dans l'article 3 de la loi du Pacte scolaire le montant, par élève et par niveau d'enseignement, de la dotation forfaitaire octroyée à l'enseignement de la Communauté. Il fixe également un pourcentage d'augmentation de cette dotation, hors indexation¹⁵. L'article 2 du décret inscrit dans l'article 32 de la loi le principe que «le montant des subventions de fonctionnement par élève régulier est égal à 75 % des dotations forfaitaires». L'application intégrale de ce principe n'est toutefois garantie qu'à partir de 2011 puisque les moyens nécessaires au rattrapage sont limités à un plafond s'échelonnant de 2.768.970 euros en 2003 à 110.813.636 euros en 2010¹⁶.

4. Sans s'attarder sur les questions strictement budgétaires que soulèvent de telles normes, l'on se contentera de rappeler la différence de nature entre une dotation à un établissement de la Communauté, service à gestion sépa-

¹⁰ Les articles 24 à 37 de la loi du Pacte scolaire s'appliquaient à tous les établissements subventionnés, sans distinction. Voy. dans ce sens également le point 23 des résolutions du Pacte scolaire.

¹¹ Rapport fait au nom de la Commission de l'Instruction publique par MM. BUSIEAU, GEORGE et HOUBEN, Sénat, *Doc. parl.*, 1958-1959, n° 181, p. 2.

¹² Selon les développements de la proposition (*loc. cit.*, p. 3). L'article 16 du décret réactive le programme d'urgence qui passe de 728.807 en 2003 à 24.789.352 en 2010 avec une intervention en capital pouvant aller jusque 495.787 euros. L'intervention en capital représentant 60 % du chantier dans le secondaire et 70 % dans le fondamental. Lorsque l'intervention en capital dépasse 247.894, le pouvoir organisateur doit céder ses bâtiments à une société de gestion patrimoniale, constituée sous la forme d'une a.s.b.l.

¹³ L'article 34 de la loi du Pacte, qui les prévoyait, est en effet remplacé par une disposition relative au financement de l'enseignement de la Communauté (voy. infra).

¹⁴ Exposé de M. HASQUIN, Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, rapport de la Commission des Finances, C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 175/1.

¹⁵ Voy. à cet égard la contribution de A.-M. De KERCHOVE, J.-P. LAMBERT et G. VAN DER STICHELE à ce numéro spécial.

¹⁶ Rappelons que dès 2003 l'enseignement subventionné sera privé des subventions d'équipement, qui étaient certes modestes.

⁷ Ce point s'applique à l'enseignement provincial et communal, mais le point 23 le rend applicable à l'enseignement privé.

⁸ Rapport fait au nom de la Commission de l'Instruction publique par MM. LEFÈVRE, COLLARD et DESTENAY, Chambre, *Doc. parl.*, 1958-1959, n° 199/2, p. 10.

⁹ Le régime de financement est fondamentalement différent suivant les réseaux, mais ces différences ont été admises par la Cour d'arbitrage (not. l'arrêt n° 38/91). Voir à cet égard X. DELGRANGE, «L'égalité dans l'enseignement à la lecture de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage», in *Quels droits dans l'enseignement? Enseignants, Parents, Elèves*, Bruges, La Chartre, 1994, p. 87.

rée¹⁷, et une subvention à un établissement organisé par une autre institution, publique ou privée. Une simple inscription budgétaire suffit à augmenter (ou à diminuer) les moyens affectés aux services de la Communauté, peu importe qu'ils soient à gestion séparée ou non¹⁸. Les limites posées par l'article 1^{er} du décret du 12 juillet 2001 aux dotations à l'enseignement de la Communauté ne sont donc pas réellement contraignantes : elles n'auraient pas pour effet de rendre illégales une attribution distincte de moyens à ces services, pour autant qu'elle reste dans les limites qui seront fixées annuellement par le décret budgétaire. Par contre les limites pluriannuelles prévues pour les subventions à l'enseignement subventionné officiel et libre, limites que l'article 2 du décret qualifie sans doute abusivement de «crédits budgétaires»¹⁹, constituent de véritables plafonds qui ne pourront être modifiés sans une révision expresse ou non de cette disposition normative²⁰. Ces questions ne sont en rien théoriques à l'heure où le ralentissement de la croissance économique fait peser des incertitudes sur le respect, par les prochains budgets de la Communauté française, du décret du 12 juillet 2001²¹.

La présente contribution se limitera à relever deux séries de questions relatives à l'adéquation des normes contenues dans le décret au regard de l'objectif qui lui est assigné, à savoir le renforcement de l'égalité des élèves du point de vue des conditions matérielles de l'enseignement, et de proposer quelques éléments de réponse.

La première série de questions part de la constatation que le législateur communautaire ne s'est pas contenté de prévoir le rattrapage des frais de fonctionnement de l'enseignement subventionné, libre comme officiel à l'horizon 2010. Il a aussi adopté deux mesures spécifiques bénéficiant exclusivement, l'une à l'enseignement de la Communauté française, l'autre à l'enseignement officiel subventionné et à l'enseignement libre non confessionnel.

La seconde série de questions porte sur le principe d'un subventionnement limité à 75 % de la dotation.

¹⁷ Voy. à cet égard les articles 83 et 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984 et l'arrêté royal du 29 décembre 1984 relatif à la gestion financière et matérielle des services de l'État à gestion séparée de l'enseignement de l'État.

¹⁸ Les services à gestion séparée n'ont pas de personnalité juridique propre.

¹⁹ Le principe de l'annualité budgétaire consacré par l'article 174 de la Constitution et l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions s'oppose à ce que des crédits budgétaires soient fixés pour plusieurs années. Ce principe ne s'oppose toutefois pas à ce que les droits aux subventions soient fixés pour plusieurs années.

²⁰ Un subventionnement nécessite en effet une disposition légale, figurant soit dans une législation organique, soit dans le dispositif de la loi ou du décret budgétaire. Une simple inscription dans un crédit budgétaire est insuffisante.

²¹ Ainsi, lors de la discussion du budget 2002, M. Rudy Demotte, Ministre du Budget, expliquait-il que «la projection pluriannuelle de l'exposé général diffère de celle ayant servi de base aux accords de la Saint-Boniface parce que les travaux des experts étaient éloignés de la réalité budgétaire. Nous aurions dû lier les crédits budgétaires proportionnellement aux marges budgétaires et non les inscrire dans les décrets en termes absolus. Lors du prochain clouage budgétaire, nous devrions actualiser les montants des recettes et des dépenses [...]. Nous aurons également un débat en commission sur la menace éventuelle des éléments de conjoncture sur la réalisation des accords de la Saint-Boniface» (C.R.A., 17 décembre 2001).

I. LES COMPENSATIONS AU PROFIT DE L'ENSEIGNEMENT OFFICIEL ET LIBRE NON CONFESSIONNEL

5. La première compensation est offerte à l'enseignement de la Communauté au motif que celui-ci ne bénéficie pas des avantages sociaux. Rappelons brièvement les principes. Puisque l'enseignement libre comme l'enseignement officiel subventionné perçoivent à charge des communautés des subventions de fonctionnement censées couvrir la totalité des frais de fonctionnement, il faut empêcher les pouvoirs locaux de financer une seconde fois l'enseignement libre, ce qui romprait l'équilibre. La paix scolaire de 1959 reposait en effet sur la volonté d'éviter que la liberté de choix des parents ne puisse être influencée par des considérations matérielles. Seuls les «convictions des parents, la valeur de l'enseignement et le genre de l'instruction» devaient peser sur ce choix²². Dès lors, aux termes de l'article 33 de la loi du Pacte scolaire, «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», qui ne sont pas couverts par les subventions de fonctionnement. Le respect de l'égalité entre les élèves commande donc que, si un pouvoir local entend faire bénéficier l'enseignement qu'il organise d'avantages sociaux tels que l'organisation de réfectoires scolaires ou les garderies du matin et du soir après les heures de classe, il doit octroyer le même avantage aux enfants fréquentant l'enseignement libre sur son territoire. Ce bénéfice n'étant pas étendu aux élèves fréquentant l'enseignement organisé par la Communauté²³, il est légitime d'octroyer une compensation à cet enseignement.

Ce qui peut toutefois surprendre est l'ampleur de cette compensation. A titre d'exemple, le législateur en a fixé le montant forfaitaire, par élève de l'enseignement primaire ordinaire, à 209,30 euros²⁴, alors que la dotation forfaitaire octroyée pour le même élève est de 314,87 euros. Cela signifie donc qu'un élève fréquentant l'enseignement subventionné ne devrait coûter à la Communauté qu'au maximum 236,15 euros (75 % de 314,87) pour l'ensemble des frais de fonctionnement, mais coûterait 209,30 euros pour les seuls frais qualifiés d'avantages sociaux. Il faut certes garder à l'esprit, d'une part, que ces deux montants seront plafonnés jusqu'en 2010 et que, d'autre part, la dotation forfaitaire et les subventions de fonctionnement, à la différence de la com-

²² Pour reprendre les termes de la circulaire du Ministre de l'Instruction publique du 7 juillet 1960 relative à l'application de l'article 33 de la loi du 29 mai 1959, M.B., 7 juillet 1960, p. 5243. Voy. également à ce propos l'avis précité du Conseil d'État n° 30.958/2.

²³ Cette solution a encore été confirmée par l'article 3 du décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux. Voir à cet égard, également, le rapport présenté par M. Ph. Charlier à la Commission de l'éducation sur les travaux du groupe de travail «avantages sociaux» et du groupe de travail «article 24 de la Constitution» sur le thème : «avantages sociaux», C.C.F., Doc., 1998-1999, n° 296-1, not. pp. 78 et 79.

²⁴ Art. 34 nouveau de la loi du Pacte scolaire.

pensation au profit de l'enseignement communautaire, seront progressivement augmentées²⁵. La surprise n'en demeure pas moins, surtout à l'heure où le décret du 7 juin 2001 a restreint la notion d'avantages sociaux, justement afin de soulager les finances communales²⁶. Malheureusement, aucun document public n'expose la manière dont le législateur a établi ces montants de compensation.

6. La seconde compensation doit être trouvée dans un autre décret, du 12 juillet 2001 également, relatif à la prise en compte de l'organisation de cours philosophiques dans les enseignements officiel et libre non confessionnel subventionnés²⁷. L'idée est cette fois de compenser le surcoût imposé à l'enseignement officiel subventionné par l'obligation faite à celui-ci de proposer aux élèves le choix entre un cours de morale et un cours d'une des religions reconnues²⁸. En son principe, cette compensation se justifie : alors que l'enseignement libre confessionnel ne peut organiser qu'un seul cours philosophique, l'enseignement officiel subventionné doit offrir un choix qui génère logiquement des frais tandis que l'enseignement libre non confessionnel peut offrir ce choix²⁹.

Ces frais sont évalués à 10,7 % du total des subventions de fonctionnement, l'enveloppe globale étant également plafonnée³⁰. Il est à nouveau permis de s'étonner de l'ampleur de la compensation. Certes, les travaux préparatoires contiennent cette fois une justification : «on sait que pour deux heures de cours de religion organisées dans l'enseignement confessionnel subventionné l'enseignement officiel doit en moyenne en assurer cinq; l'horaire des élèves comptant en moyenne 28 périodes, le surcoût est estimé à 3/28, soit 10,7 % [...] Au coût supplémentaire en fonctionnement traditionnel (éclairage,

entretien, nettoyage, chauffage, équipement, manuels et fournitures scolaires) s'ajoute donc une charge en frais de construction supplémentaires. Qu'il s'agisse de construction neuve, de rénovation ou d'extension, ces frais supplémentaires à la seule charge des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné pèsent bien évidemment sur leur budget et l'équité indique de les prendre en compte eux aussi»³¹. Le moins que l'on puisse écrire est que le législateur a fait preuve de largesse pour parvenir à 10,7 % de majoration des subventions de fonctionnement. D'une part, celle-ci ne couvre les surcoûts que pour les seuls frais de fonctionnement, le salaire des professeurs étant totalement pris en charge par la subvention-traitement tandis que le problème des locaux est réglé par une autre législation³². Il n'est donc pas envisagé que ces frais de fonctionnement puissent bénéficier d'économies d'échelle³³. Il n'est pas davantage tenu compte des cours philosophiques qu'un établissement considéré doit effectivement organiser. D'autre part, ce n'est que dans le fondamental que l'horaire ne compte que 28 périodes. Dans le secondaire, il s'échelonne de 28 à 36 périodes, suivant les degrés et les formes d'enseignement³⁴.

Quoi qu'il en soit, les auteurs de la proposition n'invoquent aucune justification au fait que cette compensation est également octroyée à l'enseignement libre non confessionnel. L'on n'en aperçoit d'ailleurs pas. En effet, celui-ci n'est en rien soumis à l'obligation d'offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

II. LE PRINCIPE D'UN SUBVENTIONNEMENT LIMITÉ À 75 % DE LA DOTATION DE L'ENSEIGNEMENT COMMUNAUTAIRE

7. Il est une question fondamentale qui n'a jamais été posée lors des travaux préparatoires du décret du 12 juillet 2001 : qu'est-ce qui justifie que, en principe, la Communauté ne donne que 75 euros par enfant fréquentant une école libre ou officielle subventionnée quand elle dépense 100 euros par enfant fréquentant ses propres établissements?

Mais avant de s'interroger sur les 75, il faut s'arrêter quelques instants sur les 100 : comment est calculée la

²⁵ Il se pourrait qu'une commune particulièrement généreuse et probe accorde des avantages sociaux pour un montant supérieur au forfait visé à l'article 34. Il ne faut pas exclure, à l'inverse, que des communes aux finances plus étriquées, soient amenées à se montrer beaucoup plus chiches. Or, tous les établissements de la Communauté française bénéficieraient de ce montant forfaitaire, quelle que soit la réalité de l'intervention des communes où ils sont implantés.

²⁶ L'exposé des motifs du projet devenu le décret du 7 juin 2001 précise que l'objectif poursuivi est «d'assurer la sécurité juridique et financière des communes et des provinces et de gérer au mieux les moyens disponibles» (C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 154/1, p. 2). Présentant ce projet devant la Commission de l'Éducation du Conseil de la Communauté, le ministre Hazette ajoutait que son Gouvernement «a été très modeste dans les obligations à imposer aux communes, conscient que la Communauté française ne leur donne pas les moyens de faire face aux obligations éventuelles imposées au travers d'une liste plus longue ou moins restrictive» (C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 154/3, p. 13).

²⁷ Qu'elle figure dans un décret séparé s'explique par le fait que celui-ci n'a pas fait l'objet d'un accord entre l'ensemble des partis démocratiques représentés au Conseil de la Communauté. En d'autres termes, elle n'a pas reçu l'aval du P.S.C., même si l'accord de la Saint-Boniface, auquel celui-ci était partie, prenait en compte ce financement complémentaire (voir l'annexe au Protocole d'accord entre le P.S., le P.R.L.-F.D.F.-M.C.C., ECOLO et le P.S.C., C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 175/1, p. 16).

²⁸ Art. 24, § 1^{er}, al. 4, de la Constitution et art. 8 de la loi du Pacte scolaire.

²⁹ L'art. 8 de la loi du Pacte scolaire, depuis sa modification par le décret du 13 juin 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, interdit aux établissements libres se réclamant d'un caractère confessionnel d'organiser l'enseignement d'autres religions que celle correspondant à leur caractère. Sur l'inconstitutionnalité de cette disposition, X. DELGRANGE, «Les cours de philosophie et la Constitution», *Cahiers du Cercle*, n° 1, Bruxelles, FUSL, 2002, pp. 5 et 6.

³⁰ Art. 1^{er} du décret. Ce pourcentage diminuera au gré de l'augmentation des subventions de fonctionnement.

³¹ Exposé de l'auteur de la proposition, M. Dupont, devant la Commission des finances du Conseil de la Communauté française, C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 176/2, p. 2.

³² Voy. not. l'art. 8, § 2^{bis} de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 janvier 1993 fixant les règles qui déterminent le besoin en constructions nouvelles ou extensions et les normes physiques et financières pour les bâtiments scolaires, internats et centres psycho-médico-sociaux : «pour les cours philosophiques non repris dans le capital-période, l'école a droit à une superficie brute de 24 m² par tranche de 12 périodes organisées hebdomadairement».

³³ Une classe, qu'elle soit occupée ou non, doit être chauffée et équipée.
³⁴ Voir les art. 4^{bis} et suivants de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale de l'enseignement secondaire et les art. 2 et 3 de l'arrêté royal n° 2 du 21 août 1978 fixant le nombre maximum de périodes par semaines de l'enseignement secondaire et professionnel secondaire complémentaire de plein exercice.

dotation de l'enseignement de la Communauté française ?

8. Le législateur décrétoal a adopté un texte en trompe l'oeil. Une lecture superficielle du décret du 12 juillet 2001 laisse accroire que la Communauté va enfin appliquer l'article 3, § 1^{er}, de la loi du Pacte scolaire tel que modifié par l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986, à savoir fixer une dotation par établissement, comprenant un montant forfaitaire par élève et un montant forfaitaire par école. En effet, le nouvel article 3, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du Pacte scolaire pose le principe d'une dotation globale allouée à chaque établissement, qui comprend une partie fixe établie en fonction du nombre d'élèves et une partie mobile répondant à des besoins spécifiques, notamment en énergie et en équipement. L'alinéa 3 fixe une dotation forfaitaire, par élève, qui varie en fonction des niveaux, formes et types d'enseignement. Les alinéas 4 et 5 prévoient que cette dotation est indexée et augmentée chaque année de 2003 à 2010³⁵. Le paragraphe 3bis découpe la dotation forfaitaire en une partie fixe, qui représente 75 % de cette dotation, octroyée directement aux établissements en fonction du nombre d'élèves, et le solde, réparti par le Gouvernement entre les établissements en fonction de leurs besoins spécifiques, notamment en énergie et en équipement.

Il apparaît toutefois que les montants fixés à cet article sont purement fictifs, comme le révèle l'article 18 du décret. Cette disposition déroge en effet à l'article 3 de la loi pour la période couvrant les années 2002 à 2010 en précisant que les dotations calculées conformément aux règles nouvelles ne pourraient avoir pour effet d'aboutir à des montants inférieurs à ce qui était alloué en 2001, ce dernier montant étant lui-même indexé, modulé en fonction de l'évolution de la population scolaire du réseau et majoré de la compensation «avantages sociaux» visée à l'article 34 de la loi.

L'un des négociateurs du décret du 12 juillet 2001, Arthur Belleflamme, secrétaire général du SeGEC, révèle la manière dont les montants de la dotation forfaitaire ont été établis³⁶. L'on n'est pas du tout parti de la dotation allouée à l'enseignement communautaire, par exemple en 2002 mais, au contraire, des subventions réellement liquidées à l'enseignement libre et officiel subventionné en 1998, que l'on a indexées. On a alors pris 133,33 % de ce montant (75 % de la somme ainsi obtenue font 100), que l'on a ventilé entre les différentes catégories d'élèves.

Conformément à l'article 18 du décret, ce n'est donc qu'à partir de 2011 que la dotation de l'enseignement communautaire sera fixée en fonction du nombre d'élèves qui fréquentent ce réseau. Ce n'est également qu'à

cette date que, par élève, les subventions de fonctionnement atteindront 75 % de la dotation, étant entendu que les réseaux officiels et libre non confessionnel bénéficieront des avantages exposés ci-avant. Dans l'intervalle, les montants de dotation fixés à l'article 3 de la loi du Pacte scolaire ne sont que théoriques et ne servent qu'à permettre de déterminer les subventions, et ce de manière tout aussi théorique puisque celles-ci sont de toute façon limitées par les plafonds fixés à l'article 32, § 2, alinéa 2.

Il peut être admis que la restauration d'une égalité de traitement, lorsqu'elle a de telles implications budgétaires, requière un certain délai³⁷. Il faut toutefois relever que le décret ne permet pas, du moins au cours de la période transitoire, de déterminer ce que coûte l'enseignement de la Communauté et, partant, de comparer ce dont bénéficie un élève qui fréquente ce réseau à ce que reçoit l'élève qui fréquente les réseaux subventionnés. Par ailleurs, alors que la dotation de l'enseignement de la Communauté évoluera en fonction du nombre d'élèves qui s'y inscrivent, la subvention des autres réseaux est non seulement plafonnée, mais plafonnée arbitrairement, puisque les montants choisis ne font l'objet d'aucune justification. Si les réseaux subventionnés devaient, d'ici 2010, attirer plus d'enfants, ils seraient à proprement parler victimes de leur succès, puisque, enveloppe fermée oblige, la subvention par enfant diminuerait d'autant. Le système transitoire mis en place jusqu'à 2010 ne présente dès lors pas toutes les garanties de satisfaire aux exigences du principe d'égalité.

9. La dernière question abordée dans cette contribution n'est pas la moindre : pourquoi, en 2011, la subvention sera-t-elle limitée à 75 % de la dotation ?

Une justification pourrait être recherchée dans les différences objectives admises par la Cour d'arbitrage, qui se fonde elle-même sur les travaux préparatoires de la révision de la Constitution :

«Contrairement à l'enseignement communautaire, qui est chargé d'un service public au sens organique du terme, l'enseignement libre subventionné constitue un service public fonctionnel, en d'autres termes un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général.

Il en résulte certaines différences objectives entre l'enseignement communautaire et l'enseignement libre subventionné :

³⁵ Voir le tableau 4 de la contribution précitée de A.-M. DE KERCHOVE, J.-P. LAMBERT et G. VAN DER STICHELE.

³⁶ Voir le document intitulé «Saint-Boniface : ce qu'on vous a promis, quand le rêve d'hier devient la réalité de demain», <http://www.segec.be/actualites/Boniface.htm>.

³⁷ La Cour d'arbitrage a ainsi estimé conforme au principe d'égalité un décret flamand qui réduisait progressivement les différences de financement au profit de l'enseignement subventionné (C.A., n° 109/98, du 4 novembre 1998, B.9).

– la Communauté est tenue, à la différence d'autres pouvoirs organisateurs, d'assurer en permanence et sur l'ensemble du territoire une offre d'enseignement suffisamment large;

– les établissements de l'enseignement libre subventionné ne sont pas tenus, comme le sont les établissements de l'enseignement communautaire, d'admettre tous les candidats-élèves : la possibilité de sélection n'existe donc pas pour le pouvoir organisateur de l'enseignement communautaire.

– les écoles organisées par les pouvoirs publics, entre autres par la Communauté, sont tenues, en vertu de l'article 17, §1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution, d'offrir, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle»³⁸.

La première différence retenue mérite assurément que l'on s'y arrête. Le point 14 des résolutions du Pacte scolaire prévoyait que les besoins des établissements de l'Etat en matière de frais de fonctionnement, occasionnée par l'expansion de ce réseau, seraient couverte par un crédit spécial ouvert pendant quatre ans. Il est toutefois permis de se demander si, dans les faits, elle justifie toujours un surcroît de dépense dans le chef de la Communauté. En effet, depuis qu'au début des années 1980, l'extension de l'offre d'enseignement a fait place à une restriction draconienne, imposées par les mesures de rationalisation et de programmation³⁹, l'ouverture et le maintien d'un établissement sont conditionnés par la fréquentation d'un nombre minimal d'élèves, tandis qu'au sein des établissements existants, l'ouverture et le maintien d'options font l'objet de semblables conditions. Il n'est dès lors pas certains que, globalement, les réseaux subventionnés bénéficient d'économies d'échelle dont la Communauté, astreinte à une offre d'enseignement plus large, serait privée.

La seconde différence, déjà atténuée par le décret «missions» du 24 juillet 1997, a été supprimée, justement par le décret du 12 juillet 2001⁴⁰.

Quant à la troisième différence, on a vu plus haut que le législateur décrétal évaluait son incidence à 10,7 % des frais de fonctionnement.

En admettant ce dernier chiffre, il faudrait encore justifier le reliquat de différence de traitement, soit

³⁸ Arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, 4.B.2; sur cette jurisprudence, voy. X. DELGRANGE, *loc. cit.*, pp. 85 à 88.

³⁹ Le principe a été introduit à l'article 3 de la loi du Pacte scolaire par une loi du 18 septembre 1981. Ces conditions ont encore été renforcées par le décret-programme du 26 juin 1992 et le décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice, pour ce qui concerne l'enseignement secondaire, par l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, modifié par le décret du 13 juillet 1998, pour ce qui concerne l'enseignement fondamental.

⁴⁰ Voir dans ce numéro spécial la contribution de Jacques SAMBON.

16,975 % [100 - (75 + 10,7 %)]. De plus, cette justification devrait prendre en compte le fait que, en vue de garantir davantage l'égalité des élèves, le législateur a progressivement mais considérablement limité la liberté d'enseignement en multipliant les conditions de subventionnement⁴¹. Au fur et à mesure que cette liberté s'amoindrit et que la réglementation applicable aux établissements scolaires de tous les réseaux s'uniformise, la justification de la différence de traitement en terme de financement devient toujours plus malaisée.

10. Au terme d'un examen des travaux préparatoires de la loi du Pacte scolaire, la section de législation du Conseil d'Etat estimait que «les subventions de fonctionnement doivent couvrir tous les frais de fonctionnement et que, si elles n'atteignent que 75 % du montant des frais de fonctionnement des établissements de l'Etat, c'est parce qu'une gestion économe permettrait de combler cette différence»⁴².

Il est permis de se demander si un tel raisonnement est encore admissible de nos jours. Peut-on admettre qu'un service public, s'il est géré par les pouvoirs publics, coûte naturellement un tiers⁴³ ou, en tout cas, un cinquième de plus (si l'on tient compte du surcoût lié aux cours philosophiques) que s'il est confié à des personnes privées ? Dans cette hypothèse, ne conviendrait-il pas davantage d'optimiser le fonctionnement du service public organique, pour permettre des économies qui profiteraient à tous les élèves ?

11. Reste une dernière attitude possible, défendue par le député Christian Dupont, chef de groupe PS au Conseil de la Communauté française : «les 25 % dont il est question lorsque l'on compare la dotation de référence de la Communauté et les 75 % des pouvoirs organisateurs subventionnés, c'est la part propre qui leur incombe dans le financement de l'enseignement»⁴⁴. Et le député de se référer à l'article 25 de la loi du Pacte scolaire, qui précise que «les frais de l'instruction donnée dans les établisse-

⁴¹ Pour M. LEROY, «la liberté des pouvoirs organisateurs privés est en effet subordonnée à la condition qu'ils n'attendent des pouvoirs publics ni subside, ni reconnaissance des diplômes (...). L'énumération des conditions auxquelles un établissement doit satisfaire pour recevoir des subventions et pour les diplômes qu'il délivre soient homologués l'enserme dans un filet législatif tellement dense que les auteurs du Pacte scolaire ont jugé bon d'insérer dans la loi un article qui attribue aux pouvoirs organisateurs la liberté de choisir ses méthodes pédagogiques, et qui donne aux établissements, sous conditions et sous contrôle, celle de fixer leurs horaires. Mis en regard des contraintes, cet article fait figure de marque de déférence à l'égard d'un principe dont le souvenir se perpétue, comme le culte d'un ancêtre qui attire d'autant plus la vénération qu'il est lointain» («La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement», in *Quels droits dans l'enseignement, op. cit.*, p. 23). Voy. également P. VANDERNOOT et J. SOHIER, «Le décret 'missions' de la Communauté française du 2 juillet 1997 : de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement ?», in H. DUMONT et M. COLLIN, *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement, approche interdisciplinaire*, Bruxelles, F.U.S.L., 1999, pp. 131 à 209; X. DELGRANGE, «Le Conseil d'Etat décline toute compétence à l'égard des établissements d'enseignement libre, vers l'abandon du critère fonctionnel pour définir l'autorité administrative ?», note sous C.E., arrêts n° 93.104 du 6 février 2001 et n° 93.289, du 13 février 2001, *Rev. rég. dr.*, pp. 537 à 541.

⁴² *Loc. cit.*, p. 12, note n° 5.

⁴³ Il faut en effet ajouter un tiers à 75 pour parvenir à 100.

⁴⁴ Intervention dans le débat en séance plénière sur la proposition de décret relatif à la prise en compte de l'organisation de cours philosophiques dans les enseignements officiel et libre non confessionnel subventionnés, *C.R.I.*, n° 16, 2000-2001, p. 53.

ments ou sections d'établissement d'enseignement organisés par les personnes publiques et privées sont à charge des pouvoirs organisateurs». Il revient donc aux communes et provinces, d'un côté, aux pouvoirs organisateurs privés, de l'autre, de financer sur fonds propres un quart des frais de fonctionnement de leur enseignement.

Ce serait donc le prix à payer pour exercer sa liberté en matière d'enseignement. Cela peut se concevoir. Cette approche contredit toutefois le Pacte scolaire lui-même, qui prévoyait, comme on vient de le rappeler, que les subventions de fonctionnement devaient couvrir tous les frais de fonctionnement. Le législateur décréta toutefois confirmé que les pouvoirs locaux étaient amenés à financer eux-mêmes les actions pédagogiques des écoles qu'ils organisent⁴⁵.

Plus fondamentalement, adoptant cette conception, comment alors justifier que, dans le même temps, on s'assigne comme objectif «la lutte contre l'élitisme et la dualisation», pour reprendre les mots du député Cheron⁴⁶. En effet, le décret «missions» a interdit tout minerval direct ou indirect, et le décret du 12 juillet 2001 a encore renforcé l'exigence de gratuité de l'enseignement⁴⁷. Il est donc exclu d'imposer aux parents d'élèves de participer au financement de l'enseignement. Faut-il dès lors en conclure que ne peuvent organiser un enseignement que les personnes qui disposent de fonds et qui sont prêtes à sacrifier au mécénat? Ou de telles écoles ne pourront-elles survivre qu'à la condition d'être fréquentées par des enfants dont les parents offriront, notamment lors de kermesses et autres manifestations de soutien, des sommes considérables? Ce ne semble pas être la meilleure voie pour lutter contre l'élitisme et la dualisation.

POUR CONCLURE

12. L'objectif poursuivi par l'accord de la Saint-Boniface, à savoir revaloriser les conditions matérielles des élèves et des établissements de l'ensemble des réseaux d'enseignement, devrait être atteint par le décret du 12 juillet 2001. L'on ne peut que s'en réjouir, pour autant que les marges budgétaires permettent de le mettre en oeuvre, année après année. Ce décret permet-il également, comme annoncé, un rattrapage des subventions de fonctionnement par rapport à la dotation de l'enseignement communautaire? Rien n'est moins sûr, s'agissant du moins de l'enseignement libre confessionnel. L'impression d'ensemble qui prévaut à la lecture du décret du

7 juin 2001 et des deux décrets du 12 juillet 2001 est que, si cet enseignement devrait profiter d'un refinancement, les autres réseaux en sont les grands bénéficiaires. En effet, lorsqu'en 2011, il parviendra à 75, les autres disposeront de beaucoup plus que 100 et il reste à démontrer que la distinction se fonde bien sur des différences objectives.

Cette impression est corroborée par les déclarations de deux des protagonistes de ces accords. Ainsi, M. Cheron, député Ecolo, soulignait que l'enseignement de la Communauté bénéficie «largement, peut-être davantage que l'enseignement subventionné» du refinancement⁴⁸. Quant à M. Hasquin, Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, abondant dans le sens de M. Cheron, il ajoutait que «si l'on procède à des ventilations d'un certain nombre de chiffres, on se rend compte que globalement l'enseignement officiel, tous réseaux confondus, reçoit finalement davantage en pourcentage que le réseau libre confessionnel»⁴⁹.

Le décret du 12 juillet 2001 est-il néanmoins source de satisfaction pour l'enseignement libre confessionnel⁵⁰? Il est permis de faire un parallèle entre la situation de ce réseau au sein de l'enseignement en Communauté française et de cette communauté au sein des institutions de la Belgique fédérale. Leur communauté financièrement aux abois, les francophones ont dû payer le prix fort pour obtenir un refinancement. Non seulement ils se sont vu imposer de nouveaux transferts de compétences mais, sur le plan financier, ils ont dû concéder l'autonomie fiscale à la Région flamande et un nouveau financement des communautés qui avantage largement la Flandre⁵¹. De même, vu la situation financière critique de nombreux pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre confessionnel, le SeGEC ne peut que se réjouir du refinancement, même si les autres réseaux en profitent davantage. Reste à voir si, à long terme, les francophones en Belgique et l'enseignement libre confessionnel en Communauté française ne ris-

⁴⁸ Discussion en séance plénière, *C.R.I.* n° 16, 2000-2001, p. 35. L'intervenant estime à 6.420 F.B. par élève le refinancement pour l'enseignement subventionné contre 8.408 F.B. pour l'enseignement de la Communauté. Les mêmes chiffres sont avancés par J. LEROY, ancien directeur de cabinet de Mme Laurette Onkelinx lorsqu'elle était Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française («Accord de la Saint-Boniface : une occasion manquée», *Le Soir*, 6 juillet 2001).

⁴⁹ Discussion en séance plénière, *C.R.I.* n° 16, 2000-2001, p. 37. Le Ministre-Président ajoutait : «donc, certaines appréhensions et certaines critiques à cet égard me paraissent pour le moins surprenantes». Il répondait ainsi aux critiques émises, notamment, par la C.G.S.P.-enseignement, la Ligue de l'enseignement et le Centre d'étude et de défense de l'enseignement public (voy. à cet égard P. BOUILLON, «Appel des laïques à ne pas soutenir Saint-Boniface», *Le Soir*, 30 juin 2001; P. HULLEBROECK, «Une analyse laïque des accords de la Saint-Boniface», *Cahiers marxistes*, novembre-décembre 2001, pp. 165 à 173).

⁵⁰ Dans le document précité «Saint-Boniface : ce qu'on vous a promis, quand le rêve d'hier devient la réalité de demain», publié avant l'adoption de la proposition, le CEGEC concluait : «voilà donc présenté un bien beau programme. Il ne nous reste plus qu'à espérer qu'au moment où vous lirez ces lignes, ces avancées considérables pour les écoles seront définitivement acquises. Et alors de reprendre tous en coeur 'Ô grand Saint-Boniface patron des écoliers...'».

⁵¹ Voir à ce propos, dans ce numéro spécial, la contribution de M. BOURGEOIS, G. VAN DER STICHELE et M. VERDONCK.

⁴⁵ L'exposé des motifs du projet devenu le décret du 7 juin 2001 relatif aux avantages sociaux définit ainsi l'objectif poursuivi : «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» (C.C.F., *Doc.*, 2000-2001, n° 154/1, p. 2).

⁴⁶ Intervention dans le débat en séance plénière sur la proposition devenue le décret du 12 juillet 2001, *C.R.I.*, n° 16, 2000-2001, p. 35.

⁴⁷ Article 9. Voy. à cet égard la contribution précitée de J. SAMBON.

quent pas de pâtir d'une concurrence accrue par l'enrichissement de leurs voisins.

13. Il y aurait place pour une étude approfondie du coût de l'enseignement, dans les différents réseaux, ainsi que de son mode de financement⁵². L'obligation faite à l'enseignement libre subventionné de tenir une comptabilité complète devrait y contribuer⁵³, pour autant que, dans le même temps, l'opacité du financement de l'enseignement officiel soit levée. Peut-être permettrait-elle de dissiper les doutes quant à l'adéquation entre le dispositif du décret du 12 juillet 2001 et les objectifs qu'il s'est assignés.

Quoi qu'il en soit, n'est-on pas à la croisée des chemins, dans le «paysage éducationnel» de la Communauté française? Le législateur décrétoal entend y poursuivre l'objectif, on ne peut plus légitime, de lutter contre la dualisation de l'enseignement et de se rapprocher toujours davantage de l'utopie d'une égalité entre les élèves.

⁵² En ce sens déjà, H. DUMONT, «De pacte scolaire au décret 'missions', quels déplacements? Approche juridique», in H. DUMONT et M. COLLIN, *op. cit.*, p. 495.

⁵³ Article 37bis nouveau de la loi du Pacte scolaire.

Ce faisant, il est amené à multiplier les conditions de subventionnement des établissements. Logiquement, ces derniers réclament une égalité dans le financement de l'enseignement, compte tenu de différences objectives dûment justifiées. Mais, lorsque les dernières spécificités de l'enseignement libre auront été gommées au nom de l'égalité des élèves et que celui-ci coûtera aussi cher que l'enseignement officiel, comment pourra-t-on encore justifier la pluralité des réseaux⁵⁴? Si, par contre, l'on devait persévérer à imposer une uniformisation du fonctionnement des enseignements financés par les pouvoirs publics tout en perpétuant des discriminations dans leur financement, ne faut-il pas envisager l'étranglement de l'enseignement libre subventionné, avec pour corollaire la création des conditions permettant l'éclosion d'un enseignement largement privé, intrinsèquement élitiste parce qu'accessible aux seuls enfants dont les parents ont les moyens d'en supporter le coût?

⁵⁴ P. VANDERNOOT et J. SOHIER concluent leur importante étude précitée sur la liberté d'enseignement par l'invitation à réenvisager l'école pluraliste.