

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 2000-2001

11 MAI 2001

PROJET DE DECRET

RELATIF AUX AVANTAGES SOCIAUX(1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DE L'EDUCATION
PAR MM. **NEVEN** ET **CHARLIER**

(1) Voir Doc. n° 154 (2000-2001) n°s 1 et 2.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de l'Éducation a examiné au cours de ses réunions des 17, 18 avril, 4, 8 et 11 mai 2001 (1) le projet de décret relatif aux avantages sociaux.

I. QUESTIONS PRELIMINAIRES

Mme Corbisier-Hagon constate que le projet de décret porte deux signatures ministérielles : celle de M. Nollet, ministre de l'Enfance chargé de l'Enseignement fondamental, de l'Accueil et des Missions confiées à l'ONE, et celle de M. Hazette, ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial, alors que l'article 9 concerne l'enseignement supérieur. Elle s'interroge sur la signification de l'absence de signature de Mme Dupuis, ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique, et relève qu'à moins d'un changement des règles parlementaires, la ministre de l'Enseignement supérieur devrait être présente. Par ailleurs, elle souligne que le Gouvernement a ajouté une disposition importante hors de l'avis du Conseil d'Etat.

Le ministre répond qu'au cours de sa réunion du 4 mai 2000, le Gouvernement a décidé qu'il serait chargé du pilotage du dossier relatif aux avantages sociaux, lequel doit être mené concomitamment avec le dossier de l'accueil des enfants pour lequel le Gouvernement déposera un projet de décret.

Lors de sa dernière réunion sur cette question, le Gouvernement l'a mandaté pour présen-

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Fontaine (Président), Antoine, Bailly, Bayenet, Mme Bouarfa, M. Boucher, Mme Cavalier-Bohon (en remplacement de Mme Vlamincq-Moreau), M. Charlier, Mme Corbisier-Hagon, MM. Daif, Dupont, Donfut, Guilbert, Hardy, Henry, Huart, Jamar, Lahssani, Meureau, Neven, Mmes Pary-Mille, Saudoyer (en remplacement de M. Léonard), MM. Sénéca, Smits, Mme Vlamincq-Moreau et M. Wahl.

Ont assisté aux travaux de la commission :

MM. Cheron, de Lamotte, Grimberghs, membres du Parlement;

M. Hazette, ministre de l'Enseignement secondaire; Mme Verhaegen, attachée au cabinet de M. Nollet, ministre de l'Enfance chargé de l'Enseignement fondamental, de l'Accueil et des Missions confiées à l'ONE;

M. Poulleur, directeur de cabinet de Mme Dupuis, ministre de l'Enseignement supérieur;

M. Famerie, directeur de cabinet du ministre Hazette; Mme Vancrayebeck, conseillère juridique; M. Jacquet, attaché; M. Vlaemincq, collaborateur, au cabinet du ministre Hazette;

M. Liénard, Mme Lejeune de Schiervel, experts du groupe PRI-FDF-MCC;

M. De Stercke, expert du groupe PS;

Mme Platteeuw, experte du groupe Ecolo;

MM. Jauniaux et Verwilghen, experts du groupe PSC.

ter le projet de décret relatif aux avantages sociaux au Parlement, le ministre de l'Enseignement fondamental étant représenté au Parlement afin d'être associé aux travaux parlementaires.

Il rappelle que le Gouvernement pose des actes collégiaux. Il le représente en commission et son collègue, M. Nollet, est quant à lui représenté, ils sont tous deux signataires du projet et habilités pour cela par le Gouvernement; Mme Dupuis a participé aux prises de décisions gouvernementales et a donc marqué son accord sur le projet.

Le ministre répond que la disposition ajoutée par le Gouvernement l'a été en réponse à la remarque du Conseil d'Etat et dans le sens voulu par cette haute juridiction.

Mme Corbisier-Hagon s'oppose à l'interprétation du ministre quant à la modification de l'article 9 du projet de décret, elle y reviendra dans la suite du débat.

La commissaire souligne que M. Nollet, ministre de l'Enfance chargé de l'Enseignement fondamental, de l'Accueil et des Missions confiées à l'ONE, est représenté en commission alors qu'il a signé le projet de décret, tandis que Mme Dupuis n'est pas représentée et qu'elle n'a pas signé le texte. Dès lors, Mme Corbisier-Hagon souhaite qu'à tout le moins, Mme Dupuis soit représentée en commission, puisque ce projet concerne des matières qu'elle gère.

Le ministre revient sur le fond de la question. Le Conseil d'Etat a remarqué que le fait de ne pas abroger l'article 33 de la loi dite du Pacte scolaire pouvait entraîner une insécurité juridique. Or, cet article vise également l'enseignement supérieur non universitaire. Le Gouvernement a décidé de ne viser dans le projet de décret relatif aux avantages sociaux que l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire, et l'a donc exprimé de manière très claire. Le Gouvernement n'a pas jugé opportun de supprimer cet article 33, par respect pour la valeur sacrée de cette loi mais surtout parce que l'article 33 vise également la tutelle sanitaire.

Dès lors qu'il n'abrogeait pas cet article, il voulait mettre l'enseignement supérieur en dehors du champ d'application de ce décret, Mme Dupuis étant d'accord avec cette proposition. Puisque l'enseignement supérieur n'est pas visé, le ministre ne comprend pas pourquoi la présence de la ministre serait requise au banc du Gouvernement dans cette assemblée.

Mme Corbisier-Hagon réitère sa demande quant à la présence de Mme Dupuis et demande à la commission de se prononcer sur sa requête.

Le président demande à la commission de se prononcer.

M. Grimberghs rappelle qu'au moment où la commission examinera l'avis du Conseil d'Etat et en particulier, l'article 9, il semble invraisemblable qu'il n'y ait personne qui puisse expliquer à la commission pourquoi l'article 73 du décret de la Communauté française relatif au financement n'a pas prévu de soustraire les hautes écoles de l'application de l'article 33 de la loi du Pacte scolaire. Le Conseil d'Etat ne demandait pas d'abroger l'article 33 pour le supprimer, il attirait l'attention du Gouvernement sur le fait que le projet de décret ne concernait pas les hautes écoles et que ce projet de décret s'appliquait exclusivement à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire. Il ne s'appliquerait pas à l'enseignement supérieur pour lequel l'article 33 de la loi du Pacte scolaire était toujours d'application.

Le Gouvernement tire, selon M. Grimberghs, une conclusion invraisemblable. En effet, le Gouvernement a intégré un nouvel article pour que l'article 33 ne s'applique pas à l'enseignement supérieur; il s'agit là d'une modification substantielle de l'équilibre du décret des hautes écoles. Dès lors, le moment venu, il faudra que la commission puisse interroger un interlocuteur qui puisse parler du décret sur les hautes écoles en ayant la responsabilité de cette matière.

Le ministre répond que, dès lors que le projet de décret relatif aux avantages sociaux ne vise pas l'enseignement supérieur non universitaire, l'équilibre qui prévalait, lors de l'adoption du décret relatif aux hautes écoles, est maintenu.

M. Grimberghs réplique que, puisque l'article 9 du projet de décret relatif aux avantages sociaux prévoit que l'article 33 de la loi du Pacte scolaire ne s'appliquera plus aux hautes écoles, l'équilibre atteint à ce moment-là est donc mis à mal.

Le Président souhaite mettre la proposition de Mme Corbisier-Hagon aux votes.

M. Cheron propose de convenir que, lors de l'examen de l'article 9, un représentant de la ministre de l'Enseignement supérieur sera présent.

Mme Corbisier-Hagon réaffirme que son groupe, dans le souci du bon fonctionnement du Parlement, requiert la présence d'un ministre dont les matières sont évoquées dans le projet de décret. Elle demande que la commission vote sur cette présence ou celle d'un représentant de la ministre pendant la durée de l'examen du projet de décret. Ce n'est qu'en cas de rejet que la commission se prononcerait ensuite sur la proposition de M. Cheron.

M. Daif soutient la proposition de M. Cheron puisque c'est à l'article 9 du projet de décret que les compétences de l'enseignement

supérieur sont abordées. En outre, le Gouvernement a délégué M. Hazette qui présente le projet de décret devant la commission.

Mme Corbisier-Hagon s'indigne de la position de M. Daif dans la défense du Parlement et demande que la commission mette sa proposition aux voix avant celle de M. Cheron puisque dès l'article 1^{er}, l'objet du décret est défini sans préciser que l'enseignement supérieur est quand même concerné.

La proposition de Mme Corbisier-Hagon requérant la présence de la ministre tout au long de l'examen du projet de décret est rejetée par 9 voix contre 2.

M. Cheron souhaite que l'on acte au rapport que son vote négatif ne se base pas sur une attitude personnelle à l'égard de Mme Dupuis.

Mme Corbisier-Hagon réagit et réplique qu'à partir du moment où l'article 1^{er} prévoit que « le décret s'applique à l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire, l'enseignement ordinaire et spécial » et qu'à l'article 9 du même décret, on parle de l'enseignement supérieur, il y a un problème.

M. Neven s'oppose à la proposition incongrue de Mme Corbisier-Hagon puisque cela revient à dire qu'il faudrait requérir la présence des ministres lors d'examen de projets de décret qui ne traitent pas de leurs matières.

Mme Corbisier-Hagon insiste sur le fait que l'article 1^{er} n'exclut pas l'enseignement supérieur de son champ d'application alors que l'article 9 l'exclut nommément. En conséquence, elle estime que la présence de Mme Dupuis est nécessaire, dès l'examen de l'article 1^{er}.

Le Président soumet la proposition de M. Cheron aux voix, à savoir la présence d'un représentant de la ministre de l'Enseignement supérieur lors de l'examen de l'article 9.

La proposition est adoptée à l'unanimité des membres présents.

M. Liénard s'indigne que la commission unanime requière la présence d'un représentant de la ministre de l'Enseignement supérieur, lors de l'examen de l'article 9, et conforte donc la thèse de son implication dans le projet de décret. Il soutient que la ministre devait légalement signer ce décret, sous peine de contradiction avec la logique de la commission.

* * *

Le Président donne la parole à Mme Corbisier-Hagon pour sa deuxième question préliminaire.

Mme Corbisier-Hagon rappelle que la commission a reçu un ministre d'État d'un autre Gouvernement pour expliquer une partie des conclusions du groupe de travail « Article 24 » en ce qui concerne la neutralité. Ce groupe de travail avait adopté d'autres conclusions, notamment sur le volet des avantages sociaux; la commission n'a pas eu connaissance de ces conclusions.

Par ailleurs, Mme Corbisier-Hagon a entendu des membres éminents du Gouvernement lier l'adoption d'un décret sur les avantages sociaux à la problématique de l'accueil de l'enfant. Elle considère que le projet de décret constitue une rupture par rapport à cet accord.

Elle demande au Président pourquoi il n'a pas inscrit à l'ordre du jour de la commission la présentation de ce rapport du groupe de travail « Article 24 ».

Le Président rappelle que le rapport de ce groupe de travail a été publié et distribué par le Parlement et que le rapporteur, M. Charlier, est présent.

Mme Corbisier-Hagon demande que le président invite officiellement M. Charlier à présenter son rapport devant la commission.

Le Président donne la parole à M. Charlier afin qu'il présente son rapport à la commission.

*
* *

II. RAPPORT DE M. CHARLIER, EN SA QUALITE DE RAPPORTEUR DU GROUPE « ARTICLE 24 DE LA CONSTITUTION » SUR LE VOLET « AVANTAGES SOCIAUX »

Les deux groupes de travail *ad hoc* auxquels la commission de l'Education a successivement confié la mission d'examiner la problématique des « avantages sociaux » telle qu'énoncée par l'article 33 de la loi du 29 mai 1959, en vue de l'élaboration éventuelle d'une proposition de décret, se sont réunis aux dates suivantes :

Dates des travaux des deux groupes de travail :

— session 1995-1996: le 14 avril et les 6, 11 et 19 juin 1996;

— session 1996-1997: 9 et 22 octobre, 5 novembre 1996, 11 et 20 mars, 15 et 22 avril, 29 mai et 5 juin 1997 (cette dernière réunion eut lieu en relation avec le volet « gratuité » et l'examen de l'article 98 du projet de décret sur les missions de l'enseignement);

— session 1997-1998: 12 novembre 1997, 13 et 27 janvier, 10 et 18 février, 6, 7, 23 et 24 mars et 1 avril 1998.

La synthèse des très longues discussions qui furent consacrées par ces deux groupes a été consignée dans un rapport écrit comportant une centaine de pages. Ainsi qu'il est d'usage pour les travaux émanant de la commission de l'Education, ce rapport écrit fera l'objet d'un examen en vue de son approbation par le groupe de travail avant d'être transmis à la commission de l'Education.

La présente présentation orale aura donc pour but de donner un bref résumé des différentes phases des négociations auxquelles le volet « avantages sociaux » a donné lieu.

1. Session 1995-1996

Conformément à ce qui fut décidé par la conférence des présidents de notre Parlement, le groupe « avantages sociaux » a reçu la même composition que le groupe qui avait été chargé de l'examen du dossier « neutralité de l'enseignement officiel subventionné », en vue de faciliter les travaux de ces deux groupes.

L'installation du groupe eut lieu le 14 avril 1996 par la présidente du Parlement. La question de la présidence a été tranchée lors de la réunion du 6 juin 1996 et le groupe décida de confier la présidence de ses travaux à M. Léonard, déjà en charge de la présidence du groupe « neutralité de l'enseignement officiel subventionné », tandis que le groupe me confia la mission de faire rapport à la commission de l'Education sur l'ensemble de la problématique « avantages sociaux ».

Quatre propositions de décret avaient été envoyées au groupe pour examen(1), les auteurs soulignèrent qu'il s'agissait plutôt de documents de travail « à casser », dans la mesure où l'objectif était d'aboutir à un texte commun susceptible de recevoir l'adhésion des divers groupes politiques.

De premiers travaux furent consacrés à la récolte d'une abondante documentation.

La question a été posée de savoir s'il y avait lieu de demander aux communes d'établir un

(1) — Proposition de décret conformant la loi du Pacte scolaire au prescrit constitutionnel d'égalité, doc. n° 68 (1995-1996) de M. Hazette;

— Proposition de décret relative à l'accueil de l'enfant dans l'enseignement fondamental, doc. n° 84 (1995-1996) n° 1 de MM. Antoine et Charrier;

— Proposition de décret ayant pour objet l'explicitation et l'application des articles 5, 6 et 33 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, doc. n° 85 (1995-1996) n° 1 de M. Léonard;

— Proposition de décret modifiant l'arrêté royal du 22 octobre 1971 et visant à permettre la reconnaissance des écoles de devoirs œuvrant contre l'exclusion des jeunes, doc. n° 18 (SE 1995) n° 1 de M. Snappe et consorts.

cadastre des avantages sociaux octroyés et plusieurs questions juridiques et politiques furent débattues à cet égard.

À la fin de la session 1995-1996, le groupe a procédé à une première très large discussion générale à l'occasion de laquelle furent exposés quelques grands thèmes qui furent très largement développés et complétés, lors des travaux ultérieurs.

Les premiers thèmes qui émergèrent de cette discussion avaient trait au sens à donner à l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 ainsi qu'à la notion de libre choix à garantir, à la distinction à opérer entre avantage social et soutien pédagogique. Furent encore abordés le respect des principes d'égalité et de gratuité quant à leur conséquence au regard de la problématique en discussion.

Le groupe aborda également la question de la réciprocité, des conséquences financières pour les pouvoirs octroyants, de la cible et de l'assiette territoriale, de la capacité contributive des provinces ou de la Commission communautaire française au regard des dispositions envisagées et de la spécificité de leur enseignement.

Le groupe commença également à discuter du contrôle des avantages octroyés ou encore de la transparence des moyens dont sont susceptibles de disposer les pouvoirs organisateurs d'enseignement.

2. Session 1996-1997

Une circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1960, complétée ultérieurement par des directives du 29 novembre 1963, a précisé les principes applicables en matière d'avantages sociaux. Sur le plan juridique, la circulaire de 1960 n'a pas de valeur réglementaire, a rappelé un membre. Mais elle a simplement permis au ministre de l'Enseignement d'indiquer de quelle façon allait s'exercer sa capacité de tutelle.

Lors de la reprise de ses travaux à l'automne 1996, le groupe s'est rangé à la proposition de plusieurs commissaires qui préconisaient de prendre pour base de discussion cette circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1960. À partir d'une relecture de celle-ci, le groupe pourrait dès lors apprécier, compte tenu de l'évolution des idées et de la société, ce qui pourrait être considéré à l'avenir comme un avantage social et ce qui devrait être considéré comme une intervention de caractère pédagogique.

Plusieurs réunions furent dès lors consacrées à cette relecture et les discussions portèrent sur le réfectoire scolaire, la distribution d'aliments, les colonies scolaires, l'accès aux piscines, etc.

Les discussions se poursuivirent ainsi en février et mars 1997, plusieurs commissaires

insistant pour opérer une nette distinction entre ce qui se passe pendant le temps scolaire (et qui relève du pédagogique) ont-ils souligné, et ce qui concerne le temps passé par l'enfant avant, après ou au milieu de ce temps scolaire, en opérant ainsi la distinction entre ce qui est social et ce qui est pédagogique.

Des commissaires évoquèrent alors le principe de gratuité de l'enseignement. Les discussions relatives à cette problématique de la gratuité de l'enseignement devinrent récurrentes et se sont poursuivies en parallèle avec l'examen, en commission de l'Éducation, du projet de décret sur les missions de l'enseignement.

Finalement, le groupe de travail (après la fusion dont je vais parler plus loin) décida de confier à M. Neven le soin de faire rapport à la commission de l'Éducation sur l'ensemble des discussions qui eurent lieu au sein du groupe de travail « Article 24 de la Constitution » sur le principe de la gratuité de l'enseignement. Le rapport de M. Neven a été publié en annexe au rapport de MM. Dupont et Neven relatif au projet de décret « missions » (1).

D'autres commissaires insistèrent, pour leur part, sur le fait que les dispositions en préparation en matière d'avantages sociaux devraient être conformes au prescrit constitutionnel d'égalité (article 24, § 4, de la Constitution) car, en l'absence de conformité à ce principe, rien n'interdirait la saisie de la Cour d'arbitrage pour exiger l'application du principe constitutionnel d'égalité. Dès lors, un membre insista sur la nécessité d'établir une définition des différences objectives qui, seules, permettent de déroger au principe constitutionnel d'égalité et annonça le dépôt d'un document relatif aux questions qui venaient d'être soulevées. Il proposa encore que chaque groupe politique procède à un exercice analogue.

La relation entre ces questions et la problématique des avantages sociaux fut encore soulevée, des commissaires estimant qu'ils n'avaient pas mandat pour renégocier le Pacte scolaire et divers points de vue furent exprimés en sens divers autour de chacun de ces grands principes (égalité, liberté, prise en charge des dépenses d'enseignement par la collectivité, etc.). La question fut également posée de savoir si l'accord aurait un contenu minimaliste ou maximaliste.

Au cours du printemps 1997, le groupe de travail envisageait de reprendre son travail en deux phases: poursuite de la relecture de la circulaire de 1960, en l'actualisant à l'évolution de la société, tout en prenant en considération l'idée de concevoir un projet plus vaste, s'inscrivant dans le contexte de l'article 24 de la

(1) Voir rapport 153 (1996-1997) n° 62, pp. 236 à 252.

Constitution, dont il importait d'affiner les divers concepts et les conséquences avec cette perspective de situer l'école dans son contexte social, économique et culturel, en vue d'accorder des chances égales aux élèves compte tenu des inégalités sociales.

Plusieurs membres, dans la perspective ainsi décrite, insistaient pour une redéfinition du mandat du groupe.

Le 11 mars 1997, M. Antoine pour le groupe PSC annonça le dépôt d'un document qui envisagerait les divers concepts évoqués au cours des précédentes discussions, principalement l'affirmation du principe d'égalité et sa relation au concept de différences objectives, tout en réinvitant les représentants des autres familles politiques à présenter également leur position à cet égard.

Une question de procédure a été soulevée lors de la réunion suivante, le 20 mars 1997, par le Président en raison de la présentation à la presse, le 19 mars, d'un document présenté par M. Antoine intitulé « Assurer l'égalité des chances face au savoir : de la guerre scolaire à la paix scolaire ou quarante ans pour fonder progressivement l'égalité des chances ».

La présentation préalable à la presse suscita un débat de procédure, les commissaires soulignant que celui-ci ne préjugait pas du débat sur le fond et le Président proposa une suspension temporaire des travaux du groupe de travail avant de pouvoir reprendre ceux-ci dans la sérénité, ce temps d'arrêt permettant aux uns et aux autres de pouvoir prendre connaissance de ce volumineux document. La question de savoir si le groupe de travail était effectivement mandaté pour parler de cette problématique élargie fut également soulevée.

La conférence des présidents du Parlement s'est réunie le 26 mars 1997 afin d'examiner l'état des travaux des deux groupes de travail « avantages sociaux » et « neutralité de l'enseignement officiel subventionné ». A la suite de ces délibérations, une proposition de résolution fut cosignée par les chefs de groupe des quatre formations politiques et celle-ci fut votée à l'unanimité par le Parlement, lors de sa réunion du 15 avril 1997.

Le Parlement décidait la fusion des deux groupes de travail en un seul. Il confirmait pour ce groupe de travail unique le prolongement du travail déjà effectué et chargeait en outre ce groupe de procéder aux études nécessaires à une explicitation de l'article 24 de la Constitution dans tous les éléments qu'il aborde ou sous-entend en matière d'égalité, de différences objectives, et de gratuité.

Après fusion, le groupe de travail comporta deux membres par groupe politique représenté.

Il tint une première réunion le 15 avril 1997 et confirma M. Léonard en qualité de président du groupe fusionné et désigna un vice-président en la personne de M. Hazette. Pour la facilité de ses travaux, le groupe décida que ses convocations porteraient désormais la mention « groupe de travail article 24 de la Constitution ».

Un débat s'engagea sur les priorités ou parallélisme à établir entre les sujets à débattre au sein du groupe fusionné. Le rapport écrit (1) apporte des précisions à ce sujet. En résumé, la discussion sur le volet « avantages sociaux » reprit le 22 avril 1997 tandis que le groupe décidait que sa prochaine réunion serait consacrée à la présentation du document du groupe PSC dont il a été question *supra*.

Ce 22 avril 1997, le Président proposa donc que le groupe reprenne la discussion sur les deux listes qui avaient été examinées et qui ont pour objet d'indiquer, d'une part, ce qui peut être considéré comme un avantage social au sens de l'article 33 de la loi du 29 mai 1959 et ce qui, d'autre part, doit être considéré comme pédagogique.

Le groupe décida de reprendre l'examen de ces listes en procédant à la lecture de la proposition de décret déposée par M. Léonard.

L'examen de cette proposition débuta à partir de l'article 5 puisque le contenu des premiers articles était à présent rencontré par les dispositions du projet de décret sur les missions prioritaires de l'enseignement.

Une large discussion générale s'engagea sur divers points. Y aura-t-il réversibilité de l'octroi d'avantages sociaux entre pouvoirs publics? Posent problème les recettes privées et les risques d'ingéneries diverses des pouvoirs organisateurs publics ou privés, les distinctions qui seraient opérées entre garderie du soir et études, la prise en compte des discriminations positives et des exigences de gratuité de l'enseignement obligatoire. Fut encore discutée l'utilisation des infrastructures sportives et la problématique plus générale des bâtiments scolaires, la notion de « caractère » de l'enseignement public et les attributions de moyens à d'autres réseaux et l'éventualité de créer une instance locale de concertation.

Ainsi qu'il a été dit plus haut, le groupe entendit, le 29 mai 1997, une communication de M. Antoine qui présenta le document présenté au nom du groupe PSC en ce qui concerne l'égalité des chances face au savoir.

Une large discussion générale fut organisée autour de ce document.

(1) Voir doc. 296 (1998-1999) n° 1.

Le 29 mai 1997, le groupe entama ensuite l'examen d'un document de travail déposé par MM. Léonard et Antoine qui soulignèrent cependant que tout en ayant souhaité par là rapprocher les points de vue des deux ailes de la majorité, ils n'avaient pas signé le texte car celui-ci restait ouvert à la discussion au sein du groupe. Le Président déclara à cette occasion que ce document rassemblait un ensemble d'éléments qui s'étaient dégagés au sein du groupe ou lors de discussions en dehors de celui-ci. On n'y retrouve pas dès lors uniquement des composantes émanant seulement des deux auteurs, mais encore des propositions exprimées par d'autres membres du groupe de travail.

À l'issue de la présentation du document de la majorité et d'un bref échange de vues qui s'ensuivit, le groupe suspendit provisoirement ses travaux sur le volet avantages sociaux pour aborder le volet gratuité de l'enseignement en parallèle avec l'examen du projet de décret sur les missions de l'enseignement qui avait lieu au sein de la commission de l'Éducation.

Les discussions relatives au document présenté par MM. Léonard et Antoine reprurent au cours des réunions du groupe les 5 juin et 3 juillet 1997.

3. Session 1997-1998

Ces discussions se poursuivirent encore au début de la session parlementaire suivante, lors de la réunion du 12 novembre 1997.

Au cours de ces travaux, une présentation du document fut faite par M. Léonard qui indiqua que le commentaire des articles devrait s'inspirer largement des travaux du groupe de travail.

La discussion générale porta sur les points suivants :

- la liste de ce qui devrait être considéré comme avantage social;
- pouvoir octroyant et champs d'application territoriale;
- l'identification des niveaux de l'enseignement;
- qu'en est-il du libre choix pour la commune de satisfaire au prescrit d'égalité en matière d'avantage social?
- qu'est-il de la réversibilité?
- la question des sanctions applicables;
- le comité de concertation locale;
- la révision quinquennale;
- le coût financier des mesures en préparation;

- la liaison à établir avec le concept de discriminations positives;

- la problématique du contrôle;

- la notion de « conditions similaires » d'octroi des avantages sociaux en relation aux « possibilités de faire plus »;

- qu'en est-il de la commune qui n'a pas d'enseignement communal?

- la commune peut-elle aller au-delà de la liste des avantages sociaux inscrits dans le décret en préparation?

Lors de la réunion du 13 janvier 1998, le Président fit une déclaration relative à l'ordre des travaux et au délai qu'il estimait devoir établir pour clôturer les travaux du groupe. Il a rappelé la durée des travaux que le groupe avait déjà consacrée au volet « avantages sociaux » et au volet « neutralité de l'enseignement officiel subventionné » et souhaita que le groupe aboutisse prochainement à des conclusions. Pour ce qui le concernait, le Président annonça dès lors qu'il se donnait un dernier délai d'un mois soit, jusqu'au 13 février prochain, afin de terminer les travaux sur ces deux volets, faute de quoi il adresserait une lettre à la Présidente du Parlement pour rendre compte de sa mission en qualité de Président du groupe de travail.

Résumant l'état des travaux, le Président rappela que trois solutions pouvaient être envisagées :

- que le groupe élabore une proposition de décret sur chacun des deux sujets avantages sociaux et neutralité, proposition qui serait signée par les représentants des quatre groupes politiques;

- qu'il élabore une proposition présentée par une majorité significative des membres du groupe de travail;

- qu'il constate l'absence de proposition émanant de toutes les formations ou d'une majorité significative d'entre elles. Dans ce cas, chacun des membres du groupe de travail retrouverait sa pleine et entière liberté pour déposer la ou les propositions de décret qu'il estimerait opportune sur l'un de ces sujets.

Le Président annonça dès lors qu'il avait rassemblé dans un nouveau document de travail différentes idées qui avaient été formulées par les uns et les autres au cours des précédentes réunions. Ce texte, souligna-t-il, reprend différentes contributions significatives qui ont été apportées au sein du groupe par les uns et par les autres, sans que ces suggestions aient été nécessairement reprises dans leur totalité. Déposant ce texte remanié, le Président proposa donc que les membres du groupe prennent attitude quant à cette proposition.

Diverses précisions furent encore apportées par le Président quant au titre de l'avant-projet de proposition et notamment quant à l'absence de commentaire des articles, signalant qu'il n'avait pas préparé de commentaires des articles afin de pouvoir intégrer les discussions qui surviendraient au sein du groupe et les améliorations qui pourraient en résulter.

Le groupe procéda donc à une nouvelle discussion générale sur la base du nouveau document de travail déposé le 13 janvier 1998 par M. Léonard et l'examen des articles fut entamé le 27 janvier suivant. Il fut proposé que cet examen s'effectue en prenant pour base une application des dispositions proposées aux communes, le groupe se réservant d'examiner ultérieurement si les mêmes dispositions s'appliqueraient également aux provinces et à la Commission communautaire française et il envisageait de procéder à des auditions afin d'explicitier les incidences pour ces institutions.

Au cours de la même réunion, le texte d'un amendement fut déposé à l'article 9, § 4, par MM. Léonard et Antoine. Le dépôt de cet amendement rouvrit dès lors la discussion générale.

Après la reprise de la discussion générale, le groupe entama l'examen des articles et ses travaux portèrent notamment sur les points suivants :

- la capacité contributive des parents en relation aux dispositions de l'article 4;
- le contrôle tel que prévu à l'article 5;
- le comité de concertation.

Lors de l'examen de l'article 6, M. Hazette déposa un amendement. La discussion relative à cet amendement fut reprise au cours d'une réunion ultérieure, l'auteur de celui-ci ayant dû s'absenter.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'audition de représentants des instances octroyantes et bénéficiaires d'avantages sociaux et a entendu, dans l'ordre :

— M. E. Tomas, ministre membre du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Enseignement;

— une représentation de l'association des provinces wallonnes, associée à une représentation des pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné;

— une représentation de l'Union des villes et communes de Wallonie et du Conseil de l'enseignement des communes et provinces;

— une représentation du secrétariat général de l'enseignement catholique;

— une représentation de la Felsi, organe représentant l'enseignement libre non confessionnel.

Plusieurs réunions furent consacrées à ces auditions, les commissaires souhaitant réentendre le ministre Tomas ainsi que les représentants de l'association des provinces wallonnes après qu'une première discussion générale ait été entreprise à la suite des premières auditions.

Les négociations de Fallais du 7 mars 1998

Suite à la discussion générale qui avait été entreprise sur la base du document déposé le 13 janvier, suivie d'une discussion des articles et des amendements ainsi que des auditions qui viennent d'être rappelés, le groupe de travail consacra le samedi 7 mars 1998 à examiner les différents points à propos desquels il apparaissait que des divergences subsistaient entre les positions des représentants de chacun des partis en vue de rechercher un consensus sur un texte de compromis.

En préparation de cette journée, il avait été demandé aux représentants de chaque groupe de réfléchir aux réponses à fournir à quatre questions.

¹ Lorsque se trouvent, sur le territoire d'une commune, à la fois des écoles provinciales et communales (ou communales et de la Cocof), étant donné que la commune et la province (voire le cas de la Cocof éventuellement) sont en principe pouvoirs octroyants, quelle institution devrait, en final, octroyer les avantages sociaux, à qui et comment ?

² Faut-il un traitement unique ou différencié selon les types d'enseignement ordinaire et spécial et selon les niveaux d'enseignement fondamental et secondaire? Peut-on considérer qu'il faut faire un bloc de tout ce qui est enseignement fondamental, d'une part, et de tout ce qui est secondaire, de l'autre, sans faire de différence entre les types d'enseignement ?

³ La composition du comité de concertation et l'autonomie des pouvoirs communaux et provinciaux. Qui représente quoi au sein du comité de concertation ?

⁴ En ce qui concerne les avantages sociaux qui seraient octroyés par une province, celle-ci devrait-elle les octroyer uniquement aux écoles se trouvant sur le territoire de la commune dans laquelle elle-même organise une école provinciale? Peut-on concevoir que la province n'octroie pas les mêmes avantages sociaux aux écoles situées sur l'ensemble du territoire provincial?

A Fallais, les discussions se sont concentrées sur les points suivants :

— identification des pouvoirs octroyants et ressort territorial de leurs interventions;

— qu'en est-il de la Communauté française comme « institution recevante » et la restructuration de l'offre d'enseignement officiel ?

— l'opportunité d'opérer des distinctions quant aux pouvoirs octroyants et au champ d'application territorial selon les niveaux et selon les filières;

— une proposition visant la création d'une asbl pluraliste chargée de collecter les moyens et de les redistribuer;

— un réexamen de la capacité financière des « pouvoirs octroyants » et des « institutions recevantes »;

— rediscussion sur l'identification du pouvoir octroyant (selon les niveaux et types d'enseignement) et délimitation du champ d'application de son intervention.

*
* *

Une proposition d'accord global a été faite, proposition sur laquelle des éléments de convergence ont paru apparaître.

Cette proposition a été reformulée encore par un autre participant, à la suite de quoi les membres du groupe ont rediscuté les points sur lesquels apparaissaient des points de convergence (sous réserve de toilettage des textes), mais en soulignant néanmoins des points qui continuaient à poser problème.

*
* *

Des membres avaient estimé qu'un « toilettage » du document de travail serait nécessaire après les travaux de Fallais. Ce document a été préparé par les experts des groupes politiques et adressé aux membres du groupe de travail.

Une discussion générale, les 9 et 23 mars 1998, a repris sur la base de ce nouveau document de travail et a donné lieu à un échange de prises de position portant principalement sur les points qui restaient litigieux à propos de certains articles.

Lors de la réunion du 24 mars 1998, en début de séance, le Président a fait le point sur ce qui, à son sens, rassemblait les représentants des partis et sur les points sur lesquels des divergences restaient apparentes, tout en relevant la réserve générale exprimée par un groupe quant au coût de l'accord en préparation.

Il a donc énuméré les points sur lesquels il avait l'impression qu'il y avait accord et a relevé ensuite les points pour lesquels il estimait qu'il n'y avait pas accord jusqu'à présent.

Un autre commissaire a encore relevé certains points qui, pour sa part, n'avaient pas encore fait l'objet d'un accord.

Un membre a rappelé le coût global de l'enseignement et l'enveloppe sur laquelle portait la présente discussion.

Plusieurs prises de position des représentants des groupes ont dès lors été exprimées, les unes ayant trait à la problématique des avantages sociaux proprement dits, les autres dépassant le cadre de cette problématique.

Annnonce de la démission du Président

A ce stade de la discussion, le Président a rappelé que le 13 janvier 1998 (lors de la reprise des travaux en début d'année), il avait déposé un nouveau document de synthèse dont il pensait qu'il pourrait recueillir un consensus et s'était donné, personnellement, un mois pour tenter de concilier les points de vue.

A la demande des commissaires, ce délai fut prolongé jusque fin mars.

Constatant les points de divergence qui subsistaient, le Président annonça sa démission, estimant qu'il ne pouvait aller au-delà des compromis qu'il avait faits pour tenter d'aboutir à un consensus et exprima sa volonté de ne pas être un obstacle personnel si la recherche d'un accord était possible.

Le Président fit part de son intention d'écrire à la Présidente du Parlement pour rendre compte de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait d'aboutir à un accord. Il proposa qu'un rapport intérimaire sur l'état des travaux du groupe soit effectué par le rapporteur et il annonça qu'il avait également remis à son groupe politique sa démission en qualité de représentant de celui-ci au sein du groupe « Article 24 de la Constitution ».

Il fut convenu que le rapporteur ferait rapport à la commission de l'Éducation sur le volet « avantages sociaux » avec les documents qui y sont annexés. Il s'agirait d'un rapport sur l'état d'avancement des travaux.

Réunion du 1^{er} avril 1998

Une dernière réunion ayant été souhaitée par plusieurs commissaires, notamment pour envisager le parallélisme souhaité dans l'avancement des travaux sur les volets « avantages sociaux » et « neutralité de l'enseignement officiel subventionné », le groupe s'est réuni une dernière fois au cours de la session 1997-1998.

Le Président a donné lecture de la lettre qu'il a adressée à la Présidente du Parlement pour

rendre compte de sa mission. Cette lettre, a-t-il indiqué, dresse rapport des éléments de convergence et de divergence qui sont apparus dans les positions des membres des divers groupes, sous réserve d'inventaire pour tel ou tel qui resterait à préciser.

Le Président a remercié ses collègues pour la confiance qui lui avait été témoignée et a souligné qu'à son sens, les travaux du groupe de travail se sont déroulés de manière extrêmement constructive. Il s'agit, a-t-il insisté, d'un travail de réflexion en profondeur, pour lequel d'importantes suggestions ont été faites. C'est un débat parlementaire qui peut être qualifié de haut niveau, a insisté le Président.

Il a encore rappelé les raisons de sa démission, estimant ne plus pouvoir jouer un rôle de consensus, étant allé au bout du compromis qu'il pouvait accepter.

Plusieurs commissaires ont encore fait état de la densité du travail parlementaire effectué et ont souligné la courtoisie qui avait été de mise tout au long des négociations ainsi que l'objectivité du Président.

Les commissaires ont convenu que la solution consistait à revenir désormais devant la commission de l'Éducation.

Le rapport pour le volet « neutralité de l'enseignement officiel subventionné » de M. José Daras, fera également état de l'avancement des travaux en ce qui concerne ce volet, pour lequel les membres du groupe de travail avaient souhaité que soit respecté un certain parallélisme par rapport à l'état d'avancement des travaux sur le volet « avantages sociaux ».

III. EXPOSE DE M. HAZETTE, MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET DE L'ENSEIGNEMENT SPECIAL

Le ministre se réjouit que le volumineux rapport du groupe de travail « Article 24 » ait été appelé ou porté à la connaissance des membres de la commission. Ce travail parlementaire fut particulièrement utile. Il en rappelle l'historique. L'histoire remonte à 1959, c'est-à-dire à la signature du Pacte scolaire et plus particulièrement à l'article 33 de ce Pacte. Il rappelle le contexte et les termes utilisés à l'article 33. Le ministre cite cet article : « L'intervention financière des provinces et des communes au profit de l'enseignement libre est limitée aux avantages sociaux accordés aux élèves ... » Il s'agit donc, en 1959, de limiter l'intervention des provinces et des communes, en faveur de l'enseignement libre, aux avantages sociaux.

Le législateur et le Gouvernement de l'époque n'ont pas souhaité définir la notion d'avantages sociaux. Nul, en effet, à cette

époque, marquée par la fin de la guerre scolaire, ne pouvait imaginer ce que serait la paix scolaire. Dès lors, dans cet esprit de consensus qui, en 1958, aboutissait au Pacte et en 1959 à la loi, la commission nationale du Pacte scolaire étant créée, on peut comprendre que le législateur de l'époque ait laissé évoluer la notion d'avantages sociaux.

C'est une circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1960 et la pratique administrative d'abord, la jurisprudence ensuite, qui ont déterminé le contenu de cette notion, de manière fort diverse quant à la jurisprudence. Au fil des années, surtout dans les années 90, l'insécurité juridique est apparue extrêmement gênante, comme l'a rappelé M. Charlier dans son rapport. En effet, de nombreuses actions sont menées en justice, sur l'interprétation à donner et sur les droits pouvant naître de la circulaire.

C'est en 1996 que le groupe de travail a été chargé d'étudier la problématique des avantages sociaux, le propos étant d'aboutir à une proposition de décret. Le rapport a largement inspiré le Gouvernement, lors de sa déclaration de politique communautaire. Le ministre en rappelle la teneur sur le volet des avantages sociaux. « A cet égard, un décret établira la liste des avantages sociaux afin d'assurer la sécurité juridique et financière des provinces et communes et de gérer au mieux les moyens disponibles. » Le ministre souligne qu'il ne s'agit pas d'un objectif ambitieux de la part du Gouvernement.

Il ajoute que la déclaration de politique communautaire prévoit que « les avantages sociaux seront accordés dans un cadre clairement lié aux heures scolaires, aux établissements subventionnés qui se situent dans le même ressort communal, au même niveau et pour la même catégorie d'enseignement que l'établissement officiel subventionné qui en bénéficie. Dans l'octroi des avantages sociaux, le principe de l'interdiction de pratiques déloyales devra être respecté. D'autre part, on tiendra compte des différences objectives suivantes : la capacité contributive des parents, le fait que l'école est à discrimination positive.

D'autre part, la capacité sera offerte aux communes et aux provinces, dans le mode d'octroi d'avantages sociaux aux établissements d'opérer des distinctions justifiées par le fait que les élèves sont ou non domiciliés sur le territoire concerné.

En outre, tout pouvoir organisateur bénéficiaire d'un avantage social ne pourra offrir à ses élèves aucun autre avantage social.

Le Gouvernement prévoira des règles relatives au contrôle de la réalité des situations présentées par les établissements bénéficiaires d'avantages sociaux et, le cas échéant, la capa-

cité pour les autorités subsidiaires de réclamer la communication des pièces justificatives ».

C'est le texte fondamental, inspiré lui-même par les conclusions du groupe de travail, sur lequel le Gouvernement a basé son travail, lors de l'élaboration du projet de décret. Le ministre souligne le souci de continuité du Gouvernement. Il rend hommage au travail de qualité du groupe de travail, à l'instar de M. Charlier. Ce groupe de travail, a pu, dans l'esprit des fondateurs du Pacte scolaire, mettre de côté des oppositions de type philosophique et idéologique pour arriver à une position, qui si elle n'était pas commune, rapprochait néanmoins les points de vue sur bon nombre d'aspects de cette problématique.

Les objectifs du présent décret sont donc les suivants :

— déterminer ce qu'il faut entendre par avantage social;

— fixer les obligations des communes, des provinces et de la Commission communautaire française en la matière (catégories d'établissements, territoires, ...);

— éviter toute concurrence déloyale en assurant la transparence entre les différents pouvoirs octroyants ou bénéficiaires par une communication de la liste des avantages sociaux octroyés ou reçus par chacun, en prévoyant l'exercice d'un contrôle de l'utilisation des avantages sociaux par le pouvoir octroyant et en interdisant aux établissements de l'enseignement libre l'octroi d'autres avantages sociaux que ceux qui leur sont accordés par l'application du présent décret.

Le projet de décret a été soumis au Conseil d'Etat qui a rendu son avis le 19 février 2001. Le Gouvernement a tenté, dans les limites du possible, de suivre les recommandations du Conseil d'Etat. Cependant, sur certains points, le Gouvernement n'a pu le suivre.

Premièrement, en ce qui concerne la compétence de la Communauté française dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, le Gouvernement ne peut partager ni son analyse ni ses conclusions.

En effet, si les communes bruxelloises ne pouvaient, dans certaines de leurs activités, être considérées comme relevant d'une seule Communauté, c'est l'ensemble de l'enseignement communal qui devrait, à Bruxelles, relever de l'autorité fédérale. Autrement dit, c'est parce qu'elles organisent un enseignement unilingue que les communes sont soumises au droit de la Communauté française.

En conséquence, les avantages sociaux pouvant être considérés, ainsi que l'indique d'ailleurs le Conseil d'Etat, comme relevant de

la compétence des Communautés au titre de l'enseignement, il convient de considérer que la Communauté française est compétente pour réglementer la matière des avantages sociaux sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, dès lors que ces avantages sociaux sont rattachés à des écoles qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française. Le ministre évoque également à ce propos la théorie des pouvoirs implicites.

De plus, amené à se prononcer sur la base légale flamande définissant notamment les avantages sociaux visés par l'article 33 de la loi du 29 mai 1959, le Conseil d'Etat n'a fait aucune objection sur la compétence de la Communauté flamande à l'égard des mêmes communes.

La deuxième observation du Conseil d'Etat concerne le principe d'une liste exhaustive de ce qui doit être considéré comme avantage social et regrette que le législateur communautaire rompe avec l'esprit du législateur de 1959 et soit en recul par rapport à la jurisprudence. Le Conseil d'Etat demande que cette « modification » soit justifiée.

Malgré tout le respect dû à la haute juridiction, le Gouvernement ne peut partager son point de vue.

Si l'on s'en réfère à l'article 24, § 5, de la Constitution, l'organisation, la reconnaissance, le subventionnement de l'enseignement sont réglés par la loi ou le décret. L'article 24, § 5, de la Constitution ne fixe aucune limite à l'exercice du pouvoir parlementaire. Si le ministre reconnaît que les réglementations internationales peuvent s'imposer au législateur, il est clair que la jurisprudence ne peut être évoquée pour limiter le pouvoir du Parlement. Sur ce point, le Parlement dispose donc d'un pouvoir de décision plein et entier.

La jurisprudence établie, de manière disparates par des tribunaux de première instance, sans jugement en cour d'appel et sans que la Cour de Cassation n'ait unifié la jurisprudence, ne peut s'opposer à ce que le pouvoir législatif s'exprime pleinement.

Le ministre explique que, quant au respect des dispositions antérieures et du caractère exhaustif que le Gouvernement donne à la liste, alors qu'en 1959, le législateur avait estimé qu'il devait laisser évoluer la liste des avantages sociaux en même temps que la société, il apparaît aujourd'hui au Gouvernement que le temps ayant fait son œuvre, les concertations étant ce qu'elles sont, il devait préserver, d'une part, la sécurité juridique qui, à maintes reprises, a été mise à mal par les avis des cours et tribunaux. Le projet de décret constitue un travail utile pour les communes et les provinces.

Le ministre établit alors une comparaison des dispositions prévues dans le décret par rapport à la circulaire ministérielle du 1^{er} juin 1960 et par rapport aux conclusions du groupe de travail. Un tableau comparatif figure en annexe au rapport (annexe 1).

La circulaire prévoyait que les avantages sociaux pourraient être octroyés à tous les niveaux d'enseignement, le Gouvernement a suivi les recommandations du groupe de travail qui a estimé que, seuls les niveaux fondamental et secondaire seraient visés et a exclu expressément l'enseignement supérieur.

La circulaire précisait que les écoles situées sur le territoire d'une même commune seraient visées, le groupe de travail avait retenu l'arrondissement administratif comme aire d'octroi des avantages sociaux pour les provinces. Le groupe de travail avait aussi souhaité que les obligations des provinces et des communes soient non seulement étendues aux écoles libres mais aussi à celles du réseau de la Communauté française. Le Gouvernement vise les écoles situées sur le territoire de la commune pour la commune et, sur la base de critères définis (à savoir la distance et la densité de population de la zone), il déterminera l'aire où le pouvoir provincial ou la Commission communautaire française seront débiteurs d'avantages sociaux.

La circulaire envisageait d'établir des distinctions selon les degrés d'enseignement et selon les sections dans l'enseignement technique; le groupe de travail avait retenu des catégories: le fondamental ordinaire et spécial, le secondaire spécial et général ainsi que le secondaire technique et professionnel. Le Gouvernement a gardé ces catégories tout en distinguant au sein du fondamental, le maternel et le primaire.

La circulaire ne prévoyait pas les obligations de pouvoir octroyant à pouvoir octroyant, contrairement au groupe de travail. L'article 3 du projet de décret s'aligne sur les conclusions du groupe de travail.

Le groupe de travail avait imaginé une concertation lorsque différents pouvoirs octroyants sont tenus d'accorder des avantages sociaux. Cette concertation prévue dans le projet de décret précise néanmoins que le bénéficiaire ne peut obtenir plus que ce qu'il aurait eu d'un seul pouvoir octroyant.

Le groupe de travail recommandait que les pouvoirs octroyants communiquent aux établissements de même catégorie la liste des avantages sociaux qu'ils accordent aux élèves de leurs écoles. Le Gouvernement garde ce principe mais, dans le souci d'une plus grande transparence, les pouvoirs organisateurs des écoles libres devront communiquer aux pouvoirs

octroyants les avantages sociaux qu'elles accordent à leurs élèves.

La circulaire précisait qu'il n'y aurait pas de différence de traitement entre les élèves fréquentant les écoles communales et libres établies sur le même territoire; le groupe de travail avait repris ce principe, inscrit également dans le projet de décret.

La circulaire opérait une distinction selon l'état de fortune des parents pour autant que les critères établis soient vérifiables. Le groupe de travail avait intégré la capacité contributive des parents et la notion d'établissements à discriminations positives; l'article 5 du projet de décret reprend cette proposition.

La circulaire introduisait une distinction en fonction du lieu de domicile de l'élève; le groupe de travail avait suivi cette disposition. Par souci de respecter l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement s'est conformé à celui-ci, il n'y aura pas de distinction entre les élèves, selon l'origine de leur domicile.

Le Gouvernement a prévu le contrôle par les pouvoirs octroyants dans la ligne de ce que le groupe de travail a proposé.

La circulaire prévoyait que, lorsqu'une commune offrait un avantage à une école de l'Etat ou de la province, elle était tenue de l'accorder à l'école communale et à l'école libre situées sur son territoire. Ni le groupe de travail ni le Gouvernement n'ont retenu cette disposition.

La circulaire disposait qu'un avantage en nature doit être fourni à tous les élèves dans des conditions également favorables; le groupe de travail ainsi que le Gouvernement, à l'article 3 du projet, ont retenu la notion de conditions similaires.

La circulaire précisait que «les établissements d'enseignement ne peuvent en refusant l'avantage en nature exiger un subside équivalent»; le Gouvernement n'a rien prévu à cet égard, conformément aux conclusions du groupe de travail.

La circulaire envisageait que, pour l'avantage consistant à disposer de personnel, l'établissement devait donner son agrément à la désignation de la personne. A l'instar du groupe de travail, le Gouvernement n'a pas repris cette disposition.

Le groupe de travail a donné une définition générale et la liste de ce qui doit être considéré comme un avantage social. Le Gouvernement a retenu comme condition que l'avantage social doit servir directement l'élève mais il n'a pas retenu les deux autres critères généraux afin de suivre le Conseil d'Etat et d'assurer la sécurité juridique. En effet, formulées en d'autres

termes, les conditions auraient pu être mises à mal; par prudence, le Gouvernement a donc suivi la recommandation du Conseil d'État.

Les réfectoires scolaires étaient visés par la circulaire; les restaurants et cantines scolaires étaient visés par le groupe de travail, le Gouvernement l'a suivi. Le groupe de travail avait d'ailleurs fait une exception pour les restaurants pédagogiques.

La distribution d'aliments et de jouets était prévue par la circulaire et par le groupe de travail. Le Gouvernement ajoute que ce sont les jouets qui ne constituent pas du matériel propre aux activités d'enseignement qui sont visés.

Quant à l'accueil des élèves avant le début et après la fin des cours ainsi que la garderie sur le temps de midi, le Gouvernement a suivi le groupe de travail en limitant à une heure la garderie avant et après les cours et en insistant lourdement sur le fait qu'en ce qui concerne l'accueil en dehors de ces heures, le pouvoir communal retrouve sa pleine autonomie d'action. Ce volet concerne l'accueil de l'enfant qui fera l'objet d'un décret spécifique. Le législateur a le pouvoir, l'autorité et le Gouvernement avec lui, de baliser sa route et de fixer ce qu'il fera dans certaines matières. Le ministre considère avoir répondu ainsi à l'observation du Conseil d'État.

Le Gouvernement a repris ce que prévoyaient tant la circulaire que le groupe de travail pour la distribution de vêtements, ainsi que pour l'organisation de colonies scolaires (pour les enfants à santé déficiente).

Pour l'accès aux piscines, le Gouvernement a suivi la circulaire en précisant qu'il s'agissait du transport lorsque la piscine est située hors du territoire communal ou provincial; cette position était d'ailleurs défendue par le groupe de travail.

En ce qui concerne l'accès à des bâtiments communaux à des fins éducatives, le Gouvernement a retenu la proposition du groupe de travail.

Quant aux plaines de jeux et cures de jour, elles étaient visées dans la circulaire; le Gouvernement agit comme le groupe de travail le recommandait.

Pour ce qui concerne les bourses et les prêts d'études, comme elles n'étaient visées qu'en ce qui concerne l'enseignement supérieur, le Gouvernement n'a pas retenu l'item.

Les aides financières ou en nature à des organismes qui accordent des aides sociales étaient reprises par le groupe de travail que le Gouvernement a suivi.

«L'effet cliquet» a été repris par le Gouvernement, comme le recommandait le groupe de travail.

Pour ce qui concerne les avantages pédagogiques, le comité de concertation et le rapport sur l'exécution du décret, le Gouvernement a adopté une attitude de prudence.

Le Gouvernement a donc préféré s'en tenir à la liste exhaustive des avantages sociaux parce qu'établir parallèlement une liste des avantages pédagogiques qui serait une liste d'exclusion n'assurait pas la sécurité juridique.

Craignant que les communes aient comme interlocuteur un groupe nécessairement revendicatif alors que l'état de leurs finances ne leur permet pas de répondre à des sollicitations, le Gouvernement n'a pas retenu le comité de concertation tel que l'avait prévu le groupe de travail pour de multiples raisons.

Quant au rapport sur l'exécution du décret, le ministre rappelle que ce projet de décret résulte d'une volonté gouvernementale, conformément à sa déclaration de politique communautaire; à l'avenir, un autre gouvernement pourra proposer un nouveau décret modifiant le premier. Le rythme quinquennal de révision prévu par le groupe de travail «Article 24» se trouve institutionnalisé par le fait qu'en Communauté française, un gouvernement présente sa déclaration de politique communautaire tous les cinq ans.

En conclusion, le ministre insiste sur l'objectif de sécurité juridique que le décret souhaite atteindre. Il ajoute qu'il est peut-être trop aisé pour un pouvoir, le Gouvernement de la Communauté française, d'imposer à d'autres pouvoirs, des charges dont il n'assurera pas le financement. Il faut tenir compte de l'impact sur les finances communales. Le Gouvernement a donc 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.

Le Gouvernement a donc été attentif au respect des communes, des provinces et de la Commission communautaire française dans la mise en œuvre de cette politique des avantages sociaux, le risque étant qu'une liste étendue aboutisse finalement à des retraits d'octroi d'avantages sociaux plutôt qu'à une extension d'octroi.

IV. DISCUSSION GENERALE

M. Charlier, dans la suite de sa présentation du rapport du groupe de travail «Article 24», rappelle que ce groupe de travail a permis de faire évoluer plusieurs aspects de ce dossier délicat. Cette problématique est devenue plus délicate depuis 1989, parce que le principe constitu-

tionnel d'égalité, de libre choix, de gratuité de l'enseignement est aujourd'hui réalité.

Si on peut se référer au Pacte scolaire, si l'on peut admettre, qu'il tend vers l'égalité, la notion d'égalité doit être vérifiée. Personne ne peut nier l'importance du Pacte scolaire, élément fondamental et fondateur de toute une série de principes, auxquels chacun est attaché et qui ont permis de maintenir la paix scolaire durant quarante ans.

La prise de conscience depuis 1989, suscitée par l'inscription dans l'article 24 de la Constitution des principes du Pacte scolaire, a remis au premier plan l'élément de vérification de ces principes. C'est à partir de là que le groupe de travail a eu une réflexion évolutive et a apporté un certain nombre de réponses à cette vérification des notions importantes.

M. Charlier estime que l'on ne peut gommer tout ce cheminement. La question du groupe de travail se centrait sur la signification de ce principe d'égalité constitutionnel lorsque l'on rédige un projet de décret.

Cette question méritait l'intérêt du groupe de travail. Elle continue de le mériter. Si le Pacte scolaire est un compromis en matière d'égalité, M. Charlier estime toutefois que les moyens pour assurer la gratuité, par exemple, sont inégaux entre les dotations de la Communauté et les subventions des enseignements subventionnés libre et officiel.

L'intervenant constate que la question de la règle « trois quarts/un quart » en matière de recrutement des enseignants sur la base de l'origine de leur diplôme (réseau officiel ou libre) reste pendante afin de déterminer l'appartenance d'un établissement à un réseau d'enseignement.

Par ailleurs, le libre choix des parents concernant l'établissement scolaire de leurs enfants constitue un élément fondateur du Pacte scolaire et est garanti par la Constitution mais reste néanmoins limité. La résolution 28 du Pacte scolaire, devenue l'article 33 de la loi du 29 mai 1959, prévoit : « 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 en veillant à ce qu'aucune distinction ne soit faite entre les enfants suivant la catégorie d'écoles qu'ils fréquentent. »

Cet article a toujours sa raison d'être aujourd'hui.

Ce commissaire souligne que les avantages sociaux n'ont jamais fait l'objet d'une liste fermée, parce que c'est leur caractère évolutif qui prévalait. Comme les membres du groupe de travail, M. Charlier pense que l'objectif était

d'arriver à un texte décrétable afin de sortir d'une situation problématique entachée d'actions en justice qui ont abouti à la constitution d'une jurisprudence. Cette situation — et le groupe PSC en a toujours convenu — nécessitait de disposer d'un décret sur lequel s'appuyer et qui respecte les principes fondamentaux du Pacte scolaire, inscrits aujourd'hui dans la Constitution.

La jurisprudence a été, selon M. Charlier, un élément moteur majeur qui a animé un certain nombre de débats et a suscité et suscite aujourd'hui encore un certain nombre d'actions en justice qui ont abouti et continuent à alimenter cette jurisprudence. Bon nombre de représentants des communes, des provinces voire de la Commission communautaire française craignent cette jurisprudence parce qu'elle leur crée inévitablement des charges financières de plus en plus importantes.

S'opposant aux déclarations du ministre, M. Charlier estime que la jurisprudence n'est pas disparate, au contraire, la convergence vers un principe d'égalité est réelle. La comparaison entre la jurisprudence et le projet présenté par le Gouvernement montre que le décret est en deçà de la jurisprudence qui se base sur le principe d'égalité inscrit dans notre Constitution, le décret constitue donc une rupture vis-à-vis du respect de ce principe constitutionnel.

M. Wahl réagit et affirme, en sa qualité de juriste, que la jurisprudence s'établit en l'absence de loi ou lorsque celle-ci est imprécise. Il ne peut partager l'avis du Conseil d'Etat qui considère que le législateur doit s'aligner sur la jurisprudence puisque c'est le législateur qui fait la loi et dans ce cas précis, il doit intervenir.

M. Antoine interpelle M. Wahl, en sa qualité de juriste, et rappelle qu'il s'agit non pas de la loi du Pacte scolaire mais de la Constitution qui a inspiré la jurisprudence.

M. Charlier estime que M. Wahl omet le fait que, depuis 1989, la jurisprudence s'est construite autour du principe d'égalité, inscrit dans le texte fondamental de notre Etat de droit qu'est la Constitution. Le projet de décret est en rupture avec le principe d'égalité. Certes, s'il reconnaît qu'il n'y a pas eu de jugement en appel ni en Cassation, certains jugements, tels que la condamnation de la commune d'Evere pour les classes de neige, ont été particulièrement lourds.

Il considère qu'en s'écartant de la jurisprudence de ces jugements, le ministre s'écarte du principe d'égalité et en conséquence, ouvre la porte aux recours auprès de la Cour d'arbitrage.

M. Charlier formule l'hypothèse que le Gouvernement dépose et fait adopter ce projet de décret, en dépit de l'avis du Conseil d'Etat, dans l'attente que la Cour d'arbitrage casse son

décrot. Il a l'impression que la majorité arc-en-ciel désire prouver qu'elle peut régler la problématique des avantages sociaux sans le groupe PSC, éviter ainsi les recours en justice et la pénalisation des communes en sachant qu'à la fin de la législature, la Cour d'arbitrage aura cassé le texte.

Le ministre a d'ailleurs évoqué le fait que la révision quinquennale prévue par le groupe de travail coïncidait avec le terme des législatures en Communauté française. M. Charlier estime qu'il s'agit d'un comportement peu respectueux de la législation. Ce commissaire souligne que la majorité précédente avait construit un équilibre autour de valeurs communes inscrites dans la Constitution.

M. Charlier, revenant sur le travail de qualité du groupe de travail, regrette qu'il n'ait pu aboutir à un consensus décrétal, au cours, il est vrai, d'une année préélectorale.

Le ministre rappelle qu'à l'époque, le groupe de M. Charlier a voulu « charger la barque », ce qui l'a fait chavirer.

M. Charlier répond que son groupe n'a pas « chargé la barque » plus qu'il ne fallait. A la différence du projet de décret, le premier consensus du groupe de travail portait sur la double liste: celle des avantages sociaux et celle des avantages pédagogiques. En effet, une des craintes majeures que le ministre a d'ailleurs évoquée dans son exposé, réside dans la limitation, pour tous, des avantages sociaux vu leur coût et vu les difficultés budgétaires des communes: le résultat serait que les élèves de chaque réseau recevraient moins.

En revanche, rien n'empêchera demain, en l'absence de la double liste, une commune ou une province, de donner et d'accentuer des avantages pédagogiques et de recréer ainsi des discriminations profondes et de maintenir ainsi ce principe inégalitaire entre les enfants, puisqu'en donnant un soutien pédagogique à certaines écoles et pas à d'autres, le principe de libre choix est aussi mis à mal. Lier fondamentalement le libre choix aux avantages sociaux, c'est aussi le lier aux avantages pédagogiques. Lorsque l'on évoque les principes de non-discrimination et d'égalité, on parle des avantages sociaux et aussi des avantages pédagogiques.

En outre, la double liste était liée à la création de comités de concertation, qui ont été évacués par le Gouvernement afin d'éviter qu'ils ne deviennent des structures de pression face à la structure communale alors que le groupe de travail n'a jamais considéré ces comités de concertation comme des structures de pression mais bien de coordination entre les différents partenaires qui, sur le plan local, pouvaient se concerter dans un espace, pour voir de quelle

manière ce principe d'égalité et le principe d'autonomie communale pouvaient cohabiter. Mais cette possibilité est gommée par le Gouvernement puisqu'il impose une règle stricte sans aucune marge de manœuvre.

Cette double liste ainsi que le comité de concertation constituait une double garantie du respect du principe d'égalité et de l'autonomie communale en permettant, pour autant que la décision soit prise à l'unanimité, de faire glisser de la liste des avantages pédagogiques vers la liste des avantages sociaux et être ainsi accordés à l'ensemble des écoles sur le territoire communal ou l'arrondissement administratif, selon le cas. Il s'agissait d'un principe simple de coordination et de respect mutuel avec une garantie de contrôle puisque, si l'échevin de l'enseignement n'appliquait pas la décision, il devrait se justifier devant le conseil communal, instance démocratique susceptible de contrôler les actes de l'échevin.

Le Gouvernement, en gommant ces deux éléments, met à mal un des éléments majeurs du consensus acquis au sein du groupe de travail. M. Charlier s'étonne d'ailleurs que, lors de l'élaboration de ce projet de décret, une réelle concertation avec tous les partenaires ait été sinon bâclée, du moins limitée et cela présente des risques.

A partir du moment où un projet de décret comme celui-ci est déposé ou, contrairement à la déclaration de politique communautaire, le Gouvernement n'amène rien en matière d'accueil de l'enfant, M. Charlier estime que le Gouvernement s'inscrit en rupture de sa déclaration de politique communautaire.

M. Charlier pense que l'accueil de l'enfant ne peut être dissocié de la problématique des avantages sociaux; d'ailleurs la déclaration de politique communautaire liait clairement les deux dossiers. Le groupe PSC espérait qu'un projet de décret en matière d'accueil de l'enfant soit adopté avant ou en même temps que le projet relatif aux avantages sociaux. Ces matières sont indissociables puisque l'accueil de l'enfant en dehors du temps pédagogique a un lien direct avec l'école et les avantages sociaux. Le Gouvernement, en les dissociant, rend difficile, là aussi, l'application d'un principe d'égalité dans le domaine de l'accueil de l'enfant.

Des textes ont circulé, à l'initiative du ministre Nollet, il semble qu'ils ont été bloqués par le Gouvernement qui n'aurait pas trouvé de consensus. M. Charlier estime que c'est dommage compte tenu des déclarations faites et des enjeux mêmes de l'accueil de l'enfant.

En effet, traiter des avantages sociaux, poursuit M. Charlier, sans voir la manière de réaliser

l'accueil de l'enfant en dehors du temps pédagogique, n'est pas clair et risque de remettre en cause les dispositions du projet de décret quant à la durée de garderie considérée comme avantage social; la durée est fixée sans débattre des enjeux de l'accueil de l'enfant et alors que l'on ignore la position du Gouvernement sur la question, alors qu'il s'agit d'un débat majeur de société, lié à la problématique de la localisation de l'accueil de l'enfant, à la problématique des écoles de devoirs ainsi qu'au respect du principe d'égalité de traitement des enfants sur le territoire communal.

M. Charlier résume son intervention par dix questions posées par le groupe de travail et restées sans réponse:

1. La commune peut-elle faire plus que ce qui est prévu dans la liste fermée fixée dans le projet de décret, parce qu'elle veut satisfaire le principe de l'égalité? Une commune qui accorde déjà aujourd'hui le financement en faveur des classes de neige pourra-t-elle encore le faire demain?

2. Comment le Gouvernement contrôlera-t-il l'application du décret? Quels sont les mécanismes de contrôle que le Gouvernement mettra en place puisque le comité de concertation n'est plus repris et qu'il introduisait un mécanisme interne de contrôle démocratique au sein du conseil communal ou du conseil provincial, selon le cas?

3. Par ailleurs, le groupe de travail avait prévu la présentation d'un rapport d'évolution de la situation des avantages sociaux devant le Parlement, permettant ainsi d'assurer un contrôle parlementaire susceptible de tracer des lignes d'évolution. Le groupe de travail avait décidé de tenir compte de la notion évolutive des avantages sociaux telle qu'elle est prévue dans le Pacte scolaire.

4. Quelles sanctions le Gouvernement prévoit-il en cas de non-respect du décret?

5. Pourquoi le Gouvernement évacue-t-il cette commission locale de concertation, élément de proximité et de garantie de fonctionnement dans le respect mutuel?

6. Si une commune n'a pas d'enseignement communal, comme la commune de Bassenge par exemple, peut-elle accorder des avantages sociaux aux écoles libres?

7. Y a-t-il réversibilité? Cette notion a constitué un débat important, quelle réponse le Gouvernement compte-t-il y apporter?

8. Le groupe de travail avait exprimé la volonté d'avoir une évaluation bisannuelle des avantages sociaux. Pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas repris cette idée d'évaluation?

9. Pourquoi le Gouvernement ne pense-t-il pas que la liste peut être évaluée, corrigée et revu avec le Parlement?

10. Pourquoi compter sur un prochain Gouvernement pour évaluer l'application des avantages sociaux?

M. Charlier suggère au ministre d'intégrer dans le projet de décret la présentation bisannuelle au Parlement d'un rapport, afin d'évaluer la liste des avantages sociaux et de la modifier éventuellement, proposition faite d'ailleurs par le groupe de travail.

Quant au coût, M. Charlier interpelle le ministre sur la compétence de la Communauté française à imposer aux communes des obligations financières supplémentaires. M. Charlier rappelle que le groupe de travail avait opté pour la « mutuellisation » des coûts, notion qu'il a reprise dans sa proposition de décret, co-signée par M. Antoine, en matière d'accueil de l'enfant. Cette notion de « mutuellisation » des coûts permet de préserver un équilibre entre communes riches et pauvres et plus globalement sur le territoire de la Communauté française.

Le débat quant à l'identification des niveaux d'enseignement a constitué un débat au sein du groupe de travail mais il reste entier. Le Gouvernement a opéré un choix assez limitatif, selon M. Charlier.

Quant au pouvoir octroyant et au champ territorial, le problème reste entier et avait déjà été abordé par le groupe de travail.

M. Charlier conclut en rappelant que l'égalité de droit existe aujourd'hui dans le Pacte scolaire, dans la Constitution et dans la jurisprudence. Chronologiquement, le Pacte scolaire a inspiré la modification de la Constitution, qui a elle-même inspiré la construction de la jurisprudence. Cette égalité de droit constitue un élément majeur. Si le projet de décret n'intègre pas cette notion, le Gouvernement s'expose à des risques.

Enfin, revenant à l'article 33 qui prévoit aussi la tutelle sanitaire, l'Exécutif flamand a, quant à lui, précisé ce qu'elle était, en date du 24 juillet 1991. Cette tutelle reste un élément important, qui n'est pas abordé par le projet de décret. L'intervenant demande au ministre de clarifier sa position à cet égard puisqu'en cette matière, le principe d'égalité doit aussi être appliqué.

M. Neven qualifie ce projet de décret de délicat et d'attendu; délicat parce que les communes respectent l'enseignement libre; toutefois leurs intérêts sont parfois différents, sans être opposés à tout point de vue. En matière d'enseignement, les communes ont pour objectif primordial d'assurer la meilleure qualité possi-

