

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1997-1998

28 NOVEMBRE 1997

PROJET DE DECRET

FIXANT LES CRITERES
PERMETTANT DE DETERMINER LES ECOLES
POUVANT BENEFICIER DE LA SOLIDARITE
ENTRE ECOLES DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL ORDINAIRE

EXPOSE DES MOTIFS

Le décret programme prévoyait la fixation des critères déterminant les écoles qui peuvent bénéficier de la solidarité de l'enseignement fondamental par décret.

L'avant-projet rencontre cet objectif.

Deux critères sont définis pour l'ensemble des pouvoirs organisateurs à savoir :

1^o les écoles prioritaires que l'on appelle aussi parfois les écoles à discrimination positive;

2^o les écoles de taille petite et moyenne.

Le premier critère n'appelle pas de justification particulière : il s'inscrit dans la volonté réaffirmée par le décret missions de tendre à l'égalité des chances par une politique volontariste d'aide à ceux qui sont de fait en situation défavorisée.

Le second critère est fondé sur l'effet d'échelle dans le coût général de fonctionnement d'une école. En effet à côté de coûts qui sont augmentés proportionnellement au nombre d'élèves, d'autres sont relativement fixes quel que soit le nombre d'élèves.

Le projet permet aux organes fédérateurs et bien évidemment de la même façon au Gouvernement de prendre en compte les critères définis soit simultanément, ce qui réduira le nombre de bénéficiaires, soit séparément, ce qui aura l'effet inverse.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'article 1^{er} détermine l'objet du décret.

L'article 2 établit les critères. La justification de ces critères se trouve dans l'exposé des motifs.

L'article 3 indique la manière dont les critères peuvent être pris en compte simultanément ou séparément.

L'article 4 n'appelle pas de commentaires.

PROJET DE DECRET

FIXANT LES CRITERES PERMETTANT DE DETERMINER LES ECOLES POUVANT BENEFICIER DE LA SOLIDARITE ENTRE ECOLES DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL ORDINAIRE

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de la ministre-présidente, chargée de l'Education;

ARRETE:

La ministre-présidente est chargée de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article 1^{er}

Le présent décret fixe les critères permettant de déterminer les écoles fondamentales ordinaires qui peuvent bénéficier de la solidarité visée à l'article 3 du décret programme du 27 octobre 1997 portant diverses mesures concernant l'enseignement.

Art. 2

Peuvent bénéficier de la solidarité, par élève:

1^o les écoles fondamentales ordinaires, primaires et maternelles reconnues comme prioritaires conformément à l'article 8, § 2, du décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion

d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental; dans le cas où une école n'est pas reconnue comme prioritaire mais où une ou plusieurs de ses implantations le sont, la prise en compte se fait au prorata du nombre d'élèves de cette (ces) implantation(s).

2^o les écoles qui comptent moins de 300 élèves, pour les 100 premiers de ceux-ci.

Art. 3

Les critères fixés à l'article 2 peuvent être pris en compte soit séparément soit simultanément.

Art. 4

Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Bruxelles, le 28 novembre 1997.

Par le Gouvernement de la Communauté française,

*La ministre-présidente
du Gouvernement
de la Communauté française,
chargée de l'Education*

L. ONKELINX.

AVANT-PROJET DE DECRET
FIXANT LES CRITERES
PERMETTANT DE DETERMINER LES ECOLES
POUVANT BENEFICIER DE LA SOLIDARITE
ENTRE ECOLES DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL ORDINAIRE

Article 1^{er}

Le présent décret fixe les critères permettant de déterminer les écoles fondamentales ordinaires qui peuvent bénéficier de la solidarité visée à l'article 3 du décret programme du 27 octobre 1997 portant diverses mesures concernant l'enseignement.

Art. 2

Peuvent bénéficier de la solidarité:

1^o les écoles fondamentales ordinaires, primaires et maternelles reconnues comme prioritaires conformément à l'article 8, § 2, du décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental; dans le cas où une école n'est pas reconnue comme prioritaire mais où une ou plusieurs de ses implantations le sont, la prise en compte se fait au prorata du nombre d'élèves de cette (ces) implantation(s).

2^o les écoles qui comptent moins de 300 élèves.

Parmi les écoles qui ne sont pas organisées par des pouvoirs publics, peuvent également bénéficier de la solidarité celles dont l'endettement du pouvoir organisateur est dûment prouvé. Cette possibilité est subordonnée à ce que la comptabilité complète tant de l'asbl pouvoir organisateur que de toute autre asbl intervenant, soit pour les bâtiments utilisés par l'école, pour l'enseignement ou toute autre activité, soit pour toute forme de soutien aux activités scolaires ou sociales de l'école, soit jointe au dossier.

Art. 3

Les trois critères fixés à l'article 2 peuvent être pris en compte soit séparément soit simultanément.

En ce qui concerne le critère relatif à la population scolaire, le Gouvernement, pour l'enseignement de la Communauté française, les organes fédérateurs, pour l'enseignement subventionné, peuvent fonder leurs propositions sur une prise en compte différenciée selon que l'école compte moins de 100, moins de 200 ou moins de 300 élèves.

Art. 4

Le Gouvernement, pour l'enseignement de la Communauté française, les organes fédérateurs, pour l'enseignement subventionné, peuvent tenir compte dans leurs propositions du fait qu'un établissement qui répondrait aux critères bénéficie d'une aide de fait d'un autre établissement présent sur le même site.

Art. 5

Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

Bruxelles, le

Par le Gouvernement de la Communauté française,

*La ministre-présidente
du Gouvernement
de la Communauté française,
chargée de l'Education*

L. ONKELINX.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 30 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, un avant-projet de décret « fixant les critères permettant de déterminer les écoles pouvant bénéficier de la solidarité entre écoles de l'enseignement fondamental ordinaire », a donné le 4 novembre 1997 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

1. Selon son article premier, l'avant-projet de décret examiné fixe les critères permettant de déterminer les écoles qui peuvent bénéficier de la solidarité visée à l'article 3 du décret programme du 27 octobre 1997 portant diverses mesures concernant l'enseignement. Ces écoles seront désignées par le Gouvernement de la Communauté française, sur la proposition des organes fédérateurs pour l'enseignement subventionné (1).

Il résulte, toutefois, de l'article 3, alinéa 3, du décret programme précité et de l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet que le Gouvernement trouvera également dans ces dispositions décrétales la base légale l'habilitant à déterminer le montant des dotations et subventions complémentaires. Toutefois, le législateur ne fixe aucun critère relatif à la détermination de ces montants.

2. L'article 2 de l'avant-projet examiné établit trois critères.

En vertu du premier critère, peuvent bénéficier de la solidarité les écoles fondamentales qui sont reconnues comme prioritaires conformément à l'article 8, § 2, du décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental. La section de législation du Conseil d'Etat a fait les remarques suivantes à propos de cette disposition, qui figurait à l'article 7 de l'avant-projet de décret qui lui était soumis :

« L'examen de l'article permet d'y relever :

1° l'extrême imprécision des conditions de fond auxquelles les établissements d'enseignement primaire doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'intervention financière qu'il prévoit; ainsi en est-il tout particulièrement du paragraphe 2, 2°, qui ne précise ni l'ampleur ni la nature des difficultés auxquelles il fait allusion;

2° l'absence de toute indication quant aux critères qui doivent guider le Gouvernement dans la répartition, entre

les différentes zones, du montant global prévu à cet effet au budget de la Communauté;

3° l'absence de toute disposition relative à la détermination du montant de l'intervention financière prévue en faveur des établissements satisfaisant aux conditions énoncées au paragraphe 2.

Si l'article 24, § 5, de la Constitution ne prohibe pas que des délégations soient, en matière de subventionnement de l'enseignement, consenties en faveur du Gouvernement, ces délégations ne peuvent porter que sur la mise en œuvre de principes arrêtés par le législateur lui-même. A travers elles, le Gouvernement ne peut combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options non suffisamment détaillées. Comme il méconnaît manifestement ces principes, l'article doit être fondamentalement revu (2). »

L'article 8, § 2, du décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental a été exécuté par l'article 2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 octobre 1996 qui n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

L'article 2, § 3, de l'arrêté précité se lit comme suit :

« § 3. 1° Parmi les implantations comptant un taux élevé de retard scolaire, sont considérées comme prioritaires celles qui accueillent un pourcentage d'élèves accusant déjà un retard dans d'autres établissements. Les seuils haut et bas sont fixés respectivement à 11 et 3 % pour ce taux de retard externe.

2° Le critère socio-économique se définit :

— par un pourcentage d'élèves dont aucun des parents n'exerce une profession juridique, médicale ou enseignante ou encore n'est un cadre ayant des travailleurs sous ses ordres.

Les seuils haut et bas se situent respectivement à 90 et à 60 %;

— par un pourcentage d'élèves dont les parents ne disposent pas d'un logement convenable ou résident dans des habitations sociales. Le pourcentage exigé pour répondre à ce critère doit être de 33 % au moins.

3° Le critère relatif au nombre d'élèves étrangers se définit par un pourcentage d'élèves ne possédant pas la nationalité d'un pays de l'Union européenne. Les seuils haut et bas se situent respectivement au-delà ou en deçà de 20 % . »

Cette disposition est également fort critiquable en raison de sa grande imprécision. En outre, elle se réfère à des notions qui ne peuvent être vérifiées en fait, par exemple la notion de logement convenable. Enfin, elle institue

(1) Il apparaît qu'il faut entendre par organes fédérateurs, les organes de coordination des pouvoirs organisateurs visés à l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (*Moniteur belge*, 23 septembre 1997).

(2) Avis L. 23.400/2 du 7 juin 1994, Doc. CCF, 1993-1994, n° 175/1, pp. 17-18.

des différences de traitement qui ne sont pas fondées sur des justifications objectives, notamment en ce qui concerne les professions exercées par les parents.

En vertu du second critère, peuvent bénéficier de la solidarité, les écoles qui comptent moins de 300 élèves. L'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet permet toutefois « une prise en compte différenciée selon que l'école compte moins de 100, moins de 200 et moins de 300 élèves ». Les critères d'une telle prise en compte ne sont pas autrement précisés.

Le troisième critère ne s'applique qu'aux écoles qui ne sont pas organisées par des pouvoirs publics. Dans le réseau libre subventionné, peuvent être pris en compte les pouvoirs organisateurs dont l'endettement est dûment prouvé. Cette preuve serait apportée par la présence, dans le dossier de demande, de la comptabilité « tant de l'asbl Pouvoir organisateur que de toute autre asbl intervenant, soit pour les bâtiments utilisés par l'école, pour l'enseignement ou toute autre activité, soit pour toute forme de soutien aux activités scolaires ou sociales de l'école ».

Ce troisième critère appelle une double remarque:

1. D'une part, selon l'exposé des motifs, « cette différence de traitement entre l'enseignement officiel, qu'il soit de la Communauté ou subventionné et l'enseignement libre est fondée sur une différence objective manifeste: il est impossible de déterminer au sein du budget d'un pouvoir public un endettement particulier de ses établissements d'enseignement ». Les auteurs du projet n'exposent, toutefois, pas la raison pour laquelle l'endettement des autorités locales, pouvoirs organisateurs, ne pourrait pas être pris en compte au même titre que celui des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre.

2. En outre, l'avant-projet de décret ne permet pas de déterminer quelles seraient exactement les asbl « associées à quelque titre que ce soit » dont il conviendrait de prendre la comptabilité en compte, ni dans quelle mesure il faudrait le faire. Une telle détermination ne semble pas manifestement plus aisée que l'analyse des budgets des différents pouvoirs publics organisant un enseignement. Il apparaît donc que cette différence entre les réseaux officiels et le réseau libre n'est pas manifeste.

D'autre part, ce critère n'est pas rédigé avec une précision suffisante. Notamment, l'avant-projet:

1^o part du postulat que tous les pouvoirs organisateurs du réseau libre sont organisés sous la forme d'asbl et qu'il

en va de même des personnes ou des institutions « associées à quelque titre que ce soit » au pouvoir organisateur;

2^o ne démontre pas en quoi l'endettement est un critère qui, à la fois, permet effectivement une distinction (y a-t-il des pouvoirs organisateurs qui ne sont pas endettés?) ni en quoi ce critère serait toujours pertinent (l'on ne prend pas en compte l'origine de l'endettement);

3^o comme cela a été relevé plus haut, ne permet pas d'identifier quelles seraient les asbl « associées à quelque titre que ce soit » dont il conviendrait de prendre la comptabilité en compte ni dans quelle mesure il faudrait le faire.

3. En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret « les trois critères fixés à l'article 2 peuvent être pris en compte soit séparément soit simultanément ». En outre, selon l'article 4, il pourrait être tenu compte « du fait qu'un établissement qui répondrait aux critères bénéficie d'une aide de fait d'un autre établissement présent sur le même site ». Les notions d'« aide de fait » et de « site » ne sont, toutefois, pas autrement précisées.

4. Il résulte tout à la fois du caractère vague des critères retenus et de la possibilité laissée au Gouvernement de les prendre en compte, soit séparément, soit simultanément, que l'avant-projet examiné ne présente pas les garanties constitutionnelles requises sur le plan de l'égalité (article 24, § 4, de la Constitution), puisqu'il ne permet pas d'écarter le risque d'arbitraire, et sur le plan de la légalité (article 24, § 5, de la Constitution), puisque la réglementation ne serait pas fixée avec une précision suffisante par le législateur.

Le projet doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de:

M. J.-J. STRYCKMANS, président;

MM. Y. KREINS, P. QUERTAINMONT, conseillers d'Etat;

Mme J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

Le Greffier,

J. GIELISSEN.

Le Président,

J.-J. STRYCKMANS.