

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Service des Affaires juridiques
et contentieuses

Le 15 septembre 1987

Bd Pachéco 34
1000-Bruxelles

- Aux chefs des établissements d'enseignement primaire, secondaire, supérieur, spécial, de promotion sociale et artistique de l'Etat, provinciaux, communaux et libres;
- Aux chefs des Centres P.M.S. de l'Etat, provinciaux, communaux et libres;
- Aux fonctionnaires, inspecteurs et vérificateurs de l'Administration centrale.

Pacte scolaire - Subventions

Octroi et utilisation

Ref. : Subv.-2

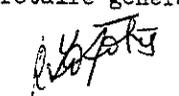
13.716 R218.

La synthèse du 2 mars 1987 (réf. Subv.-1) précisait la nature juridique des subventions-traitements ainsi que les liens de droit qu'elles établissent entre l'enseignant, l'école et l'Etat.

Je crois utile de compléter votre information par un exposé sur l'octroi et l'utilisation des subventions prévues par la loi du Pacte scolaire: les subventions-traitements et les subventions de fonctionnement.

La spécificité propre à chacune de ces subventions interdit d'utiliser les subventions de fonctionnement à d'autres fins que celles prévues expressément par le législateur.

La Secrétaire générale,


Régine LAPOTRE.

Pacte scolaire - Subventions

Octroi et utilisation

SOMMAIRE

+*+*+*+*+*

I- <u>Définition, espèces et nature des subventions</u>	p. 2-
A. Définition	
B. Espèces	
C. Nature	
II- <u>Octroi des subventions</u>	6-
A. Autorité subsidante	
B. Bénéficiaires des subventions	
C. Conditions d'octroi	
III- <u>Utilisation des subventions</u>	11-
A. Subventions-traitements	
B. Subventions de fonctionnement	
C. Questions particulières	
IV- <u>Fin de l'admission au bénéfice des subventions</u>	28-
V- <u>Contrôle</u>	29-
VI- <u>Sanctions</u>	30-

+*+*+*+*+*

Pacte scolaire - Subventions

Octroi et utilisation

I- DEFINITION, ESPECES ET NATURE DES SUBVENTIONS CONCERNEES

A. Définition

+*+*+*+*+*

" La subvention étatique est une intervention pécuniaire
 " accordée par l'Etat, ou par une personne juridique
 " subventionnée par l'Etat, à une personne juridique
 " ou physique pour le financement d'activités jugées
 " utiles à l'intérêt général "

(Salmon, J., Les Subventions, Bruylant, Bruxelles, 1976,
 p. 24).

L'article 3 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines
 dispositions de la législation de l'enseignement stipule
 que " (l'Etat) subventionne, conformément aux dispositions
 de la présente loi, les établissements et sections
 d'établissements d'enseignement répondant aux normes
 légales et organisés par les provinces, les communes,
 les associations de communes, par d'autres personnes
 publiques et des personnes privées " (article 3, § 1,
 3ème alinéa de la loi précitée).

./..

B. Espèces de subventions qui font l'objet de cette étude

+++++

En principe, le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement subventionné est tenu de prendre à sa charge les frais de l'instruction donnée dans son établissement.

L'Etat accorde toutefois des subventions aux établissements et aux sections d'établissements d'enseignement gardien primaire, moyen, normal, technique et artistique visés à l'article 24 de la loi précitée et qui répondent aux conditions légales et réglementaires (article 25, 1er et 2ème alinéas de la loi précitée).

Il existe actuellement deux espèces de subventions accordées par l'Etat aux établissements de l'enseignement subventionné : les subventions-traitements et les subventions de fonctionnement, les subventions d'équipement ayant été supprimées par l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986 (article 25 de la loi précitée).

./..

1. Subventions-traitements

Selon l'article 26 de la loi précitée, " les pouvoirs organisateurs des établissements subventionnés sont tenus d'accorder aux membres laïcs de leur personnel visés à l'article 27 des rétributions au moins égales aux subventions-traitements accordées par l'Etat aux intéressés."

L'Etat paie directement et mensuellement les subventions-traitements aux membres du personnel des établissements subventionnés (article 36, 2ème alinéa de la loi précitée, tel que cet article a été modifié par l'arrêté royal n° 447 du 20 août 1986).

Il résulte de ces dispositions légales que le pouvoir organisateur est - envers le personnel enseignant - débiteur des traitements, pour lesquels l'Etat lui accorde des subventions. A titre de modalité de paiement de cette subvention, la loi a prévu le paiement direct par l'Etat aux membres du personnel intéressés (voir synthèse juridique du 2.III.1987, réf. Subv.-1).

2. Subventions de fonctionnement

L'article 32, 1er alinéa de la loi précitée, tel que cet article a été modifié par l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986, dispose que " des subventions de fonctionnement annuelles et forfaitaires sont accordées pour couvrir les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement de l'établissement et de l'internat, et à la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire."

Cet article prévoyait initialement une liste exemplative des frais résultant du fonctionnement de l'établissement, tels que " chauffage, éclairage, force motrice, eau, gaz, approvisionnement, 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 et assurance des élèves, excursions scolaires."

./..

C. Nature des subventions-traitements et des subventions de fonctionnement

+++++

Les deux types de subventions, prévues par la loi du 29 mai 1959, sont des subventions légales, octroyées en vertu d'une loi normative, et obligatoires: elles peuvent être qualifiées de "subventions organiques" par opposition aux "subventions facultatives" accordées en vertu d'une loi budgétaire

(voir Synthèse juridique du 20 mai 1987 relative à la loi normative et à la loi budgétaire, réf. Subv.-3; Salmon, J., op. cit., p. 39-41); Masquelin, J.J., Le Droit aux subsides de l'enseignement libre, Editions Interuniversitaires, Bruxelles, 1975, p. 95).

Les subventions-traitements et les subventions de fonctionnement doivent, par conséquent, être accordées à la personne intéressée quand celle-ci remplit les conditions requises par la loi normative (à savoir la loi du 29 mai 1959) pour leur obtention. Cette obligation de l'autorité subsidiaire implique la reconnaissance dans le chef de la personne intéressée - notamment le pouvoir organisateur - d'un droit subjectif à la subvention dès que les conditions légales sont réunies.

Il échet d'observer que la loi précitée semble laisser à l'Etat, autorité subsidiaire, un certain pouvoir d'appréciation quant à l'octroi des subventions accordées aux nouveaux établissements en vertu de l'article 24 de la loi précitée (Masquelin, J.J., op. cit., p. 96).

Les subventions-traitements sont payées mensuellement et elles sont fixées individuellement pour chaque membre du personnel intéressé. Par contre, les subventions de fonctionnement sont payées annuellement et elles sont fixées forfaitairement sur base du nombre d'élèves de l'établissement concerné.

./..

II- OCTROI DES SUBVENTIONS

A. Autorité subsidiaire

+++++

L'Etat subventionne les établissements de l'enseignement subventionné libre et officiel.

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 (article 33, 1er alinéa de la loi précitée).

B. Bénéficiaires des subventions

+++++

L'article 3 de la loi précitée, qui énonce le principe du subventionnement, dispose clairement que l'Etat subventionne les établissements d'enseignement. L'article 25 de la loi précitée confirme cette constatation en stipulant que " l'Etat accorde aux établissements et aux sections d'établissement (...), qui répondent aux conditions légales et réglementaires, des subventions-traitements et des subventions de fonctionnement."

Selon l'article 27, § 1, 1er alinéa de la loi précitée, les subventions-traitements sont accordées pour les membres du personnel directeur et enseignant et pour les membres du personnel auxiliaire d'éducation.

Il s'ensuit que les bénéficiaires des subventions prévues par la loi du 29 mai 1959 sont les établissements de l'enseignement subventionné.

Le paiement direct des subventions-traitements aux membres du personnel intéressés n'est pas de nature à modifier cette conclusion. Le pouvoir organisateur reste, en effet, tenu envers son personnel enseignant de lui accorder des rétributions pour les prestations de travail effectuées dans l'établissement concerné (articles 25 et 26 de la loi).

C. Conditions d'octroi

+++++

1. Conditions générales

2. Conditions particulières

a. Subventions traitements

b. Subventions de fonctionnement

1. Conditions générales d'octroi des subventions prévues par la loi du 29 mai 1959

La loi du 29 mai 1959 contient une liste de conditions générales auxquelles les établissements d'enseignement doivent répondre afin d'être admis et maintenus au bénéfice du subventionnement par l'Etat.

Les conditions générales sont énoncées aux articles 3 et 24, § 2 de la loi, et sont les suivantes:

- répondre aux critères du plan de rationalisation et de programmation, tel que défini à l'article 13, § 4, 1, a de la même loi (art. 3, § 1, 4ème alinéa);
- se conformer aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études et l'application des lois linguistiques (art. 24, § 2, 1er alinéa);
- adopter une structure existant dans l'enseignement de l'Etat ou approuvée par le Ministre de l'Education nationale (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 1°);
- respecter un programme conforme aux prescriptions légales ou approuvé par le Ministre de l'Education nationale (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 2°);

./..

- se soumettre au contrôle et à l'inspection organisés par le Roi; cette inspection porte spécialement sur les branches enseignées, le niveau des études et l'application des lois linguistiques, à l'exclusion des méthodes pédagogiques (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 3°);
- être organisé par une personne physique ou morale qui en assume toute la responsabilité (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 4°);
- compter par classe, section, degré ou autres subdivisions le nombre minimum d'élèves fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, sauf dispense accordée en raison de circonstances particulières et exceptionnelles par le Ministre de l'Education nationale (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 5°);
- être établi dans des locaux répondant à des conditions d'hygiène et de salubrité (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 6°);
- disposer du matériel didactique et de l'équipement scolaire répondant aux nécessités pédagogiques (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 7°);
- former un ensemble pédagogique situé dans un même complexe de bâtiments ou, en tout cas, dans une même commune ou agglomération, le tout sauf dérogation accordée par le Roi dans des cas exceptionnels;

l'obligation d'être situé dans une même commune ou agglomération n'est pas imposée à un ensemble pédagogique placé sous la direction d'un même chef d'établissement et issu de la fusion d'écoles existant pendant l'année scolaire 1974-1975; dans ce cas, une dérogation n'est donc pas nécessaire (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 8°);
- disposer d'un personnel susceptible de ne pas mettre en danger la santé des élèves et soumis dès lors au contrôle prévu à l'article 28, 4° (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 9°);
- se soumettre au régime des congés tel qu'il sera organisé par application de l'article 7 de la présente loi (art. 24, § 2, 2ème alinéa, 10°);
- la fonction, pour laquelle l'Etat accorde une subvention-traitement, ne peut être subventionnée par une autre personne de droit privé ou public ou par un autre organisme (art. 27, § 2, 2ème alinéa).

./..

2. Conditions particulières propres aux deux types de subventions prévues par la loi du 29 mai 1959

a. Subventions-traitements

= Les subventions-traitements sont accordées pour les membres suivants du personnel d'un établissement d'enseignement:

- . les membres du personnel directeur (art. 27, § 1, 1er al.);
- . les membres du personnel enseignant (art. 27, § 1, 1er al.);
- . les membres du personnel auxiliaire d'éducation (art. 27, § 1, 1er al.);
- . les membres du personnel administratif, désignés par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres (art. 27, § 1, 2ème al.);
- . les membres du personnel médical, paramédical, psychologique et social, sur base des normes applicables aux divers types d'enseignement spécial de l'Etat ou sur base d'autres normes fixées par le Roi lorsqu'il s'agit d'un type d'enseignement spécial non organisé par l'Etat (art. 27, § 2, 1er al.).

= L'article 28 de la loi précitée contient les conditions auxquelles les membres du personnel intéressés doivent répondre:

- . être Belge, sauf dérogation accordée par le Roi;
- . ne pas être privé de ses droits civils et politiques;
- . posséder les titres requis ou jugés suffisants conformément aux dispositions de l'article 29;
- . se trouver dans des conditions telles qu'il ne mette pas en danger la santé de ses élèves;

les règles appliquées au personnel de l'Etat en matière de contrôle du Service de santé administratif, sont étendues au personnel admis aux subventions, là où pareil contrôle n'est pas encore organisé par l'Etat;

- . avoir été recruté dans le respect de la réglementation en matière de réaffectation, dont question à l'article 12 bis, § 3, b de la loi précitée.

= L'article 27, § 1, 3ème alinéa de la loi dispose que les prestations subsidiabiles sont fixées sur base des normes applicables à l'enseignement de l'Etat pour le même niveau et le même type d'enseignement.

b. Subventions de fonctionnement

La loi du 29 mai 1959 ne prévoit pas de conditions particulières d'octroi pour les subventions de fonctionnement.

III- UTILISATION DES SUBVENTIONS

A. Subventions-traitements

+++++

1. Dispositions légales
2. Travaux préparatoires
3. Dispositions réglementaires
4. Conclusions

1. Dispositions légales

Les articles 26, 27 et 28 de la loi du 29 mai 1959 contiennent des indications concernant l'utilisation des subventions-traitements.

Article 26

" Sans préjudice des dispositions de l'article 38 de la présente loi, les pouvoirs organisateurs des établissements subventionnés sont tenus d'accorder aux membres laïcs de leur personnel visés à l'article 27 des rétributions au moins égales aux subventions-traitements accordées par l'Etat pour les intéressés."

Il échet d'observer que l'arrêté royal n° 145 du 30 décembre 1982 modifiant l'arrêté royal n° 110 du 13 décembre 1982 imposant l'équilibre budgétaire aux provinces, aux communes et aux agglomérations et fédérations de communes remplace l'article 2 de l'arrêté royal n° 110 par la disposition suivante:

" Les personnes morales de droit public visés à l'article 1er qui, à compter de l'exercice 1984, restent en défaut de présenter un budget en équilibre au sens de l'article 1er:

" 2° ne peuvent, à compter du 1er octobre 1984, accorder aux membres de leur personnel enseignant que le traitement auquel les intéressés auraient droit, compte tenu de leurs titres de capacité, s'ils étaient membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, augmenté des seules indemnités et allocations accordées dans l'enseignement de l'Etat."

Au cas où le budget d'une province ou d'une commune n'est pas en équilibre, l'article 26 de la loi du 29 mai 1959 ne s'applique pas dans la mesure où cette disposition autorise le pouvoir organisateur d'accorder des traitements qui sont supérieurs aux subventions-traitements.

Article 27, § 1, 5ème alinéa

" Les prestations subsidiabiles sont fixées sur base des
" normes applicables à l'enseignement de l'Etat pour le
" même niveau et le même type d'enseignement."

Article 29

" La subvention-traitement est égale au traitement majoré
" des allocations diverses, auquel l'intéressé aurait droit,
" compte tenu de ses titres de capacité, s'il était membre
" du personnel de l'enseignement de l'Etat."

2. Travaux préparatoires

La résolution n° 19 (et n° 23) du Pacte scolaire énonce le principe de l'égalité entre le personnel de l'enseignement de l'Etat et celui de l'enseignement subventionné possédant les titres requis: la subvention-traitement sera dans ce cas égale à la rétribution (traitement majoré des allocations diverses), à laquelle l'intéressé aurait droit à l'Etat, dans l'hypothèse où il aurait rendu tous ses services d'enseignement dans un établissement de l'Etat.

Le principe est encore confirmé à d'autres endroits dans les travaux préparatoires (voir Houben, R. et Ingham, F., Le Pacte scolaire et son application, Centre d'études politiques, économiques et sociales, Bruxelles, 1962, p. 47 et 51 - analyse de l'article 27; Rapport de la Commission de la Chambre, analyse de l'article 27, cité par Houben, R. et Ingham, F., op. cit., p. 63 et 64).

3. Dispositions réglementaires

L'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, est applicable à toute subvention accordée par l'Etat.

Cet arrêté royal stipule à son article 1er:

" Toute subvention accordée par l'Etat ou par une personne morale subventionnée directement ou indirectement par l'Etat, en ce compris toute avance de fonds récupérable consentie par eux sans intérêt, doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle est accordée.

" Tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues, à moins que la loi ne l'en dispense.

" Sauf dans le cas où une disposition légale ou réglementaire y pourvoit, toute décision allouant une subvention précise la nature, l'étendue et les modalités des justifications à fournir par l'allocataire."

4. Conclusions

Il résulte - de manière implicite mais certaine - des dispositions précitées et des travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1959 que les subventions-traitements accordées par l'Etat aux établissements d'enseignement subventionné servent au paiement de (partie ou de l'intégralité de) la rétribution due par le pouvoir organisateur (employeur) à son employé (le membre du personnel intéressé).

L'article 27, § 2, 2ème alinéa de la loi précitée interdit d'autre part que la fonction, pour laquelle l'Etat accorde une subvention-traitement, soit subventionné par une autre personne de droit privé ou public ou par un autre organisme.

Il est à noter que le pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement subventionné reste libre d'accorder à son personnel une rétribution dont le montant est supérieur au montant de la subvention-traitement payée par l'Etat pour chaque membre du personnel.

Cette règle ne vaut pour les pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné que pour autant que la province ou la commune, qui sont le pouvoir organisateur de ces établissements, présentent un budget en équilibre (arrêtés royaux n° 145 du 30 décembre 1982 et n° 110 du 13 décembre 1982, déjà cités).

La différence entre le montant de la rétribution convenue ou fixée par ce pouvoir organisateur et le montant de la subvention-traitement est à charge du pouvoir organisateur.

Il sera examiné ci-après si le pouvoir organisateur est autorisé à compléter les subventions-traitements à l'aide des subventions de fonctionnement.

B. Subventions de fonctionnement

+++++

-
1. Dispositions légales
 2. Travaux préparatoires
 3. Dispositions réglementaires
 4. Conclusions
-

1. Dispositions légales

Les articles 32 et 37 de la loi du 29 mai 1959 contiennent des indications quant à l'affectation et quant au mode d'utilisation des subventions de fonctionnement.

Article 32, § 1

" Des subventions de fonctionnement annuelles et forfaitaires
" sont accordées pour couvrir les frais afférents au
" fonctionnement et à l'équipement de l'établissement et de
" l'internat, et à la distribution gratuite de manuels
" scolaires aux élèves soumis à l'obligation scolaire.

" Les charges financières résultant de prêts contractés
" conformément à la loi peuvent être imputées à charge des
" subventions de fonctionnement à raison de 25 % au maximum
" du montant de la subvention annuelle.

" Toute location de bâtiments, locaux, mobilier, matériel
" ou installations doit faire l'objet d'une convention
" écrite et les charges ne peuvent dépasser le prix normal
" pratiqué pour des biens analogues.

" En ce qui concerne les bâtiments, locaux, mobilier,
" matériel et installations loués, seul l'entretien locatif
" peut être mis à charge des subventions de fonctionnement."

Article 32, § 4 et § 5

" § 4. Les subventions de fonctionnement sont consacrées
" pour au moins 33 % dans l'enseignement gardien et primaire
" et pour au moins 20 % dans l'enseignement secondaire et
" supérieur aux salaires du personnel de maîtrise, gens de
" métier et de service. Toutefois, les établissements, qui
" confient tout ou partie de l'entretien à une entreprise
" spécialisée, peuvent imputer à cette part réservée de la
" subvention un pourcentage du prix à payer, dont le taux
" sera fixé par arrêté royal.

" § 5. Les salaires du personnel de maîtrise, gens de métier
" et de service rémunérés à charge des subventions de
" fonctionnement sont ceux qui sont fixés par la commission
" paritaire compétente."

Article 32, § 6

" Les subventions de fonctionnement, accordées en application de l'alinéa 5 du § 2, doivent être consacrées entièrement au fonctionnement de l'internat et à l'encadrement des élèves internes."

Article 37

" Les subventions de fonctionnement doivent être affectées à l'établissement scolaire auquel elles sont attribuées et payées.

" Le Roi détermine:

" 1° les modalités suivant lesquelles les écoles introduisent leur demande de subvention;

" 2° les mesures de contrôle notamment en ce qui concerne l'affectation de ces subventions."

Il est intéressant de comparer ces diverses dispositions à l'ancien texte de l'article 32, 1er alinéa de la loi précitée, lequel contenait une liste exemplative des frais de fonctionnement pouvant être pris en considération (voir supra, I, B, 2, p. 4).

2. Travaux préparatoires

Tout d'abord, il résulte de la lecture des travaux préparatoires que l'énumération des frais considérés comme étant afférents au fonctionnement d'un établissement d'enseignement, prévue à l'ancien article 32 de la loi du 29 mai 1959, n'est nullement exhaustive (résolutions n° 21 et 23 du Pacte scolaire; Rapport de la Commission de la Chambre, n° 27-28, cité par Houben, R. et Ingham, F., op. cit., p. 64).

En outre, les travaux préparatoires soulignent que le contrôle de l'utilisation des subventions de fonctionnement appartient à l'Etat subsidiant (résolution n° 29 du Pacte scolaire; Exposé des motifs, voir Houben, R. et Ingham, F., op. cit., p. 48).

Enfin, les Rapporteurs de la Commission du Sénat ont reconnu la possibilité de transférer des fonds - provenant de subventions de fonctionnement - à l'année suivante, pour autant néanmoins que leur affectation ne soit pas modifiée (Rapport de la Commission du Sénat, commentaire de l'article 32, cité par Houben, R. et Ingham, F., op. cit., p. 74-75).

3. Dispositions réglementaires

Il est fait référence à l'article 1er de l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions (voir supra, III, B, 3, p. 13).

4. Conclusions

Il résulte des dispositions légales et des travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1959 que les subventions de fonctionnement servent exclusivement à la couverture de frais qui sont propres au fonctionnement et à l'équipement d'un établissement d'enseignement.

La notion de "frais afférents au fonctionnement et à l'équipement" n'a pas été définie par le législateur.

La loi du 29 mai 1959 contient cependant quelques indications concernant des affectations autorisées (et même parfois obligatoires) des subventions de fonctionnement, telles que:

- la distribution gratuite de manuels et de fournitures scolaires;
- les charges financières de prêts contractés par les établissements d'enseignement conformément à la loi;
- le loyer, les charges locatives ne dépassant pas le prix normal, et l'entretien locatif de bâtiments, locaux, mobilier, matériel et installations;
- les salaires du personnel de maîtrise, gens de métier et de service.

Bien qu'elle ait été supprimée par l'arrêté royal n° 413 du 29 avril 1986, l'énumération de l'ancien article 32 de la loi figure aux travaux préparatoires de cette loi et constitue de ce fait une directive en cas de doute quant à la nature des frais à couvrir.

Il appartient au juge appelé à statuer sur l'obligation de rembourser - à savoir le juge de l'opposition formée contre la contrainte émanant d'un receveur des domaines - de déterminer, en cas de discussion, la qualification des frais couverts par des subventions de fonctionnement. L'Administration ne décide dès lors pas discrétionnairement de ce qui peut être considéré comme frais de fonctionnement (C.E., n° 20.598, 30 septembre 1980, A.S.B.L. Middelbare Technische Scholen te Koekelberg - Instituut van de Ursulinen, R.A.C.E., 1980, p. 11157).

C. Questions particulières concernant l'utilisation des subventions de fonctionnement

+++++

-
1. Position du problème
 2. Eléments de réponse
 3. Cour de cassation
 4. Questions particulières
-

1. Position du problème

= Des problèmes particuliers - ayant trait à l'utilisation des subventions de fonctionnement - peuvent surgir, tels que :

- la question concernant la régularité de la compensation par l'Administration des subventions-traitements payées indûment avec des subventions de fonctionnement qui sont encore à payer
- la question concernant la régularité de l'affectation de subventions de fonctionnement au paiement par les pouvoirs organisateurs à leur personnel de suppléments de traitements en sus des subventions-traitements.

Cette dernière question ne concerne les établissements d'enseignement officiel subventionné que pour autant que la province ou la commune, qui sont le pouvoir organisateur de ces établissements, soient en mesure de présenter un budget en équilibre (arrêtés royaux n° 145 du 30 décembre 1982 et n° 110 du 13 décembre 1982, déjà cités).

- = Ces problèmes reviennent à la question de savoir si des subventions de fonctionnement peuvent être - directement ou indirectement - utilisées au paiement de traitements du personnel enseignant dans l'enseignement subventionné. On peut, en effet, se demander si les traitements du personnel enseignant, pour lequel l'Etat verse déjà des subventions-traitements, peuvent être considérés comme des "frais afférents au fonctionnement et à l'équipement d'un établissement d'enseignement".
- = Il résulte des dispositions légales et des travaux préparatoires de la loi du 29 mai 1959 que le législateur a voulu établir une distinction entre le paiement de la rétribution du personnel enseignant de l'enseignement subventionné, d'une part, et le paiement des frais de fonctionnement et d'équipement, d'autre part. Les subventions accordées pour la couverture des frais de fonctionnement ne pourraient, par conséquent, servir au paiement des traitements des membres du personnel enseignant.

./..

2. Éléments de réponsea. Egalité entre les enseignants des différents réseaux

- = L'article 25 de la loi du 29 mai 1959 préconise le principe fondamental selon lequel les frais de l'instruction sont à charge du pouvoir organisateur. L'Etat prend cependant une partie de ces frais à sa charge afin de garantir la liberté de l'enseignement.

La loi établit une distinction entre le subventionnement du paiement des traitements au personnel enseignant dans l'enseignement subventionné, et les subventions de fonctionnement servant à payer les frais afférents au fonctionnement et à l'équipement d'un établissement d'enseignement subventionné.

Le montant des subventions-traitements est déterminé en fonction du traitement payé par l'Etat au personnel enseignant dans ses établissements et se trouvant dans les mêmes conditions que le personnel enseignant subventionné.

La détermination du montant des subventions-traitements doit garantir et maintenir l'égalité entre les corps enseignants des différents réseaux d'enseignement.

- = Le paiement d'un supplément par le pouvoir organisateur d'un établissement subventionné à son personnel enseignant en sus des limites légales et réglementaires des subventions-traitements pour ce même personnel ne peut - sous peine de rompre en faveur du personnel enseignant subventionné la situation d'égalité établie par l'allocation de subventions-traitements - être fait en puisant dans les ressources mises à la disposition de ce pouvoir organisateur sous la forme de subventions de fonctionnement.

Le législateur de 1959 n'a, en effet, pas voulu que l'Etat subventionne - directement ou indirectement - la rémunération du personnel enseignant d'un établissement d'enseignement subventionné en dehors des limites constituées par la fixation du montant des traitements du personnel enseignant de l'Etat se trouvant dans les mêmes circonstances.

./..

b. Distinction entre les deux types de subventionnement

Il convient ensuite de rappeler la nette distinction que le législateur a établie entre le subventionnement des traitements, d'une part, et le subventionnement des frais de fonctionnement et d'équipement, d'autre part.

Ce serait méconnaître les termes légaux que d'admettre que des subventions de fonctionnement pourraient servir au paiement des traitements du personnel enseignant dans l'enseignement subventionné.

Cette constatation découle d'ailleurs de l'interprétation a contrario de l'article 32, § 4 de la loi du 29 mai 1959, lequel prévoit qu'une partie déterminée des subventions de fonctionnement doit être affectée au paiement des salaires du personnel de maîtrise, gens de métier et de service.

c. Conclusion

On peut donc affirmer que le paiement de traitements au personnel enseignant dans l'enseignement subventionné ne peut être considéré comme faisant partie des frais afférents au fonctionnement et à l'équipement d'un établissement d'enseignement.

La partie de la rémunération d'un membre du personnel enseignant d'un établissement d'enseignement subventionné excédant le montant de la subvention-traitement de l'intéressé est - en vertu de l'article 25 de la loi du 29 mai 1959 - à charge du pouvoir organisateur, qui ne pourrait récupérer ce paiement sur les subventions de fonctionnement accordées à son établissement d'enseignement.

./..

3. Cour de cassation

a. Arrêt du 27 janvier 1983

La Cour de cassation a décidé que "l'obligation pour les chefs d'établissements subventionnés d'affecter les subventions de fonctionnement et d'équipement - qui leur sont allouées par application de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement - aux fins pour lesquelles elles ont été accordées, n'exclut pas le droit des créanciers de saisir ces biens dès lors qu'ils sont incorporés au patrimoine propre de ces établissements" (arrêt du 27 janvier 1983, Pas., I, 622).

b. Portée de cet arrêt

L'on ne peut déduire de cet arrêt que le pouvoir organisateur pourrait affecter les subventions de fonctionnement à une fin autre que celle pour laquelle ces subventions ont été accordées. Le pouvoir organisateur reste, en effet, tenu de respecter les obligations découlant de la loi du 29 mai 1959.

L'on ne peut cependant nier que la conséquence pratique de la règle énoncée par l'arrêt susmentionné sera que des fonds, provenant des subventions de fonctionnement, pourront être détournés de leur affectation légale - à l'initiative d'un créancier de l'établissement d'enseignement - et servir au paiement de la rémunération d'un membre du personnel enseignant ou - comme c'était le cas dans la cause soumise à la Cour de cassation - au paiement d'une indemnisation de préavis, au règlement duquel le pouvoir organisateur est tenu.

c. Paiement d'une indemnisation de préavis

Dans l'état actuel de la législation, il apparaît que le paiement d'une indemnisation de préavis serait exclusivement à charge du pouvoir organisateur, et ceci en vertu de l'article 25 de la loi du 29 mai 1959.

Les fonds provenant des subventions de fonctionnement ne pourraient en principe servir à payer cette indemnisation. Cette conclusion est la suite logique de l'interprétation stricte de l'affectation des subventions de fonctionnement.

4. Questions particulières

a. Compensation de subventions-traitements payées indûment avec des subventions de fonctionnement encore à payer

Eu égard à la distinction fondamentale que la loi établit entre les deux types de subventions, l'on ne saurait admettre la compensation entre les deux subventions.

De surcroît, les conditions légales pour la compensation ne sont pas réunies.

Tout d'abord, l'Etat ne dispose d'une créance exigible et liquide qu'après avoir obtenu un titre légal constatant l'exigibilité de cette créance, à savoir un jugement constatant le paiement indu de subventions-traitements à un ou plusieurs membres du personnel enseignant d'un établissement d'enseignement subventionné (art. 1291 du Code civil).

Ensuite, l'on pourrait se demander qui est tenu au remboursement envers l'Etat des subventions-traitements payées indûment: uniquement le membre du personnel concerné ou bien l'établissement solidairement avec le membre du personnel ?

Le membre du personnel, qui a reçu par erreur ou sciemment ce qui ne lui est pas dû, est obligé à le restituer à celui de qui il l'a indûment reçu (art. 1376 du Code civil).

L'établissement d'enseignement ne serait tenu au remboursement des subventions-traitements payées indûment par l'Etat que dans l'hypothèse où cet établissement aurait fait des déclarations inexactes ou fausses dans le but d'influencer le calcul (ou même la décision d'admission au bénéfice) des subventions (art. 35 de la loi précitée).

b. Paiement de suppléments de rémunération en sus des subventions-traitements

Sur base de la stricte interprétation de l'affectation légale des subventions de fonctionnement, l'on ne peut admettre le paiement de suppléments de traitement au moyen des subventions de fonctionnement.

./..

IV- FIN DE L'ADMISSION AU BENEFICE DES SUBVENTIONS

L'article 24, § 3 de la loi du 29 mai 1959 dispose que:

" Lorsqu'un établissement scolaire ou une section
" d'établissement cesse de satisfaire aux conditions
" prévues, les subventions sont retirées à dater de
" la notification ministérielle basée sur le manquement
" constaté.

" Elles sont rétablies au moment où sont à nouveau
" remplies toutes les conditions de subventionnement."

./..

V- CONTROLE

A. Subventions-traitements

+++++=====

La loi du 29 mai 1959 ne prévoit pas de contrôle en ce qui concerne l'octroi de subventions-traitements.

La réglementation générale concernant les subventions est de ce fait d'application, à savoir l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, et l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions.

Sur cette question, il convient de se référer à la synthèse juridique du 1er décembre 1986 relative au contrôle des subventions par l'Inspection des finances (réf. Fin.-6).

B. Subventions de fonctionnement

+++++=====

L'arrêté royal du 2 août 1973, relatif au contrôle de l'emploi des subventions de fonctionnement (et d'équipement) accordées en vertu des articles 32 et 34 de la loi du 29 mai 1959, contient des dispositions concernant les obligations comptables et autres des établissements d'enseignement, relatives aux subventions de fonctionnement d'une part et concernant les mesures de contrôle d'autre part.

./..

VI- SANCTIONS

= La loi du 29 mai 1959 ne contient de sanction administrative qu'en cas de déclaration fautive ou inexacte faite dans le but d'influencer le calcul du montant des subventions.

Dans ce cas, l'établissement intéressé peut être sanctionné par la privation, par arrêté royal motivé, des subventions pendant une période n'excédant pas six mois par infraction.

La restitution des sommes, qui auraient été indûment versées à titre de subvention, est exigée (art. 35 de la loi précitée).

= L'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, déjà cité, prévoit d'autres sanctions.

L'article 3 décide qu' " est tenu de rembourser sans délai le montant de la subvention, l'allocataire:

- . qui ne respecte pas les conditions d'octroi de la subvention;
- . qui n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée;
- . qui met obstacle au contrôle visé à l'article 2.

Lorsque l'allocataire reste en défaut de fournir les justifications visées à l'article 1er, il est tenu au remboursement à concurrence de la partie non justifiée.

La récupération peut s'effectuer conformément à l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949."

Selon l'article 4 de l'arrêté précité, " il peut être sursis au paiement des subventions aussi longtemps que, pour les subventions analogues reçues antérieurement, l'allocataire reste en défaut de produire les justifications visées à l'article 1er ou de se soumettre au contrôle prévu par l'article 2.

Lorsqu'une subvention est payée par fractions, chaque fraction est considérée comme une subvention indépendante pour l'application du présent article."

X

Pacte scolaire - Subventions

Octroi et utilisation

Liste des synthèses relatives aux subventions

Subv.-1 : Pacte scolaire - Subventions-traitements

Nature juridique et liens de droit

(2.III.1987)

Subv.-2 : Pacte scolaire - Subventions

Octroi et utilisation

(15.IX.1987)

Subv.-3 : Loi normative et loi budgétaire

Subventions organiques et subventions facultatives

(20.V.1987)

Subv.-4 : Enseignement subventionné

Situation juridique du personnel enseignant

(2.IX.1987)

Subv.-5 : Pacte scolaire - Avantages sociaux

(en préparation)

Fin. -6 : Le contrôle des subventions par l'Inspection
des finances

(1.XII.1986)
