

CK.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE L. 15.095/9 - WETGEVING L - 1 - 1983-03-1033 Transmis à M. Oorgemaakt aan de H. ROYAUME DE BELGIQUE. -----
--

L. 15.095/9.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française, le 19 novembre 1982, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française portant création et organisation de districts socio-pédagogiques, a donné le 16 février 1983 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté en projet a pour objet de créer et d'organiser des "districts socio-pédagogiques".

Ceux-ci sont destinés à remplacer, dans la Communauté française, les districts éducatifs organisés par l'arrêté royal du 2 avril 1981 (1), dont le projet prévoit l'abrogation (article 8); le projet reproduit d'ailleurs de nombreuses dispositions de cet arrêté royal qui, en son temps, n'a pas été soumis, "vu l'urgence", à l'avis du Conseil d'Etat, section de législation.

Le Ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française déterminera les établissements d'enseignement qui feront partie d'un district et, par là, le ressort de chacun de ceux-ci. Les établissements ainsi groupés seront uniquement les établissements de l'Etat, mais de tous les niveaux. Les chefs de ces établissements formeront, dans chaque district, un collège dont les missions, telles qu'elles sont définies à l'article 2, se résoudreont en des avis donnés au Ministre. Selon les explications fournies par le délégué du Ministre, il est envisagé d'attribuer ultérieurement un pouvoir de décision aux collèges en certaines matières mais, dans l'état actuel du projet, les collèges ne doivent être que des organismes purement consultatifs.

Ce dernier caractère des missions dévolues par le projet aux collèges de district a pour conséquence que ces missions peuvent dépasser le cadre des matières pour lesquelles une compétence de décision a été attribuée en propre aux Communautés. Pour exercer son pouvoir de régler l'enseignement dans les limites prévues

.../...

(1) Arrêté royal du 2 avril 1981 portant création et organisation de districts éducatifs dans l'enseignement de l'Etat.

à l'article 59bis de la Constitution, le législatif et l'exécutif communautaires doivent pouvoir s'éclairer sur l'ensemble des questions touchant à l'enseignement et même sur tous les aspects du contexte social dans lequel leurs interventions en ce domaine doivent s'inscrire. Il serait d'ailleurs illogique que l'Exécutif de la Communauté puisse, conformément à l'article 32, § 2, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, saisir le comité de concertation, sans avoir la possibilité de s'informer et notamment de prendre l'avis d'un collègue ou d'un conseil qu'il aurait lui-même institué, à propos d'une mesure qui, tout en relevant de la compétence nationale, peut apparaître comme portant atteinte à des intérêts dont cet Exécutif a la charge.

Il s'ensuit que le projet peut être considéré comme relevant de la compétence de la Communauté française sans qu'il y ait lieu de l'examiner à la lumière des compétences que les Communautés tiennent, en matière d'enseignement, de l'article 59bis, § 2, 2, de la Constitution. Bien entendu, l'abrogation de l'arrêté royal du 2 avril 1981, prévue par l'article 8 du projet, ne vaudra que dans les limites de la compétence de l'Exécutif de la Communauté française.

2. Dans son état actuel, comme on vient de le constater, le projet ne crée des "districts socio-pédagogiques" qu'en vue de réunir dans des collèges consultatifs les chefs des établissements d'enseignement de l'Etat qui font partie d'une unité territoriale que le Ministre délimitera comme un district.

Point n'est besoin d'une habilitation spéciale du législateur pour permettre à l'Exécutif de créer des collèges consultatifs le cas échéant, comme en l'occurrence, sur des bases territoriales.

.../...

Par conséquent, le projet trouve son fondement dans l'article 1er, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1981 de réformes institutionnelles, qui donne implicitement aux Exécutifs des Communautés des pouvoirs d'exécution analogues à ceux que l'article 29 de la Constitution donne au Roi.

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

Il n'est pas d'usage de viser un arrêté dans le préambule d'un projet qui l'abroge entièrement. L'alinéa 1er doit donc être supprimé.

L'alinéa 2 doit l'être également, chaque arrêté de l'Exécutif devant évidemment être conforme à l'arrêté réglant la signature des actes de l'Exécutif.

Pour justifier la compétence de l'Exécutif de la Communauté française, il conviendrait de viser l'article 1er, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles conformément à l'observation générale n° 2, ci-dessus.

Dans la formule de proposition, il faut supprimer les mots "de Belgique". La même observation vaut pour toutes les dispositions de l'arrêté en projet où ces mots sont joints aux mots "Communauté française".

Le visa de la délibération de l'Exécutif doit être supprimé dans la même formule, car il va de soi qu'un arrêté de l'Exécutif doit

avoir été délibéré par celui-ci.

DISPOSITIF.

Article 1er.

1. A lire le texte du paragraphe 1er, il semblerait qu'un établissement d'enseignement ne doive faire partie d'un district que si le Ministre en a ainsi décidé (argument des mots " ... comprenant les établissements désignés par le Ministre ...").

En réalité, tous les établissements devront faire partie d'un district mais ce sera le Ministre qui désignera le district auquel un établissement sera rattaché.

2. Tous les établissements d'enseignement de l'Etat devront faire partie d'un district socio-pédagogique, quel que soit leur niveau, y compris les établissements d'enseignement spécial et les établissements d'enseignement de promotion sociale, mais cela n'apparaît que dans l'article 3, § 2, qui fixe la composition du collège de direction des districts. Il conviendrait de préciser la composition des districts dans l'article 1er.

3. Le paragraphe 1er énonce simultanément deux règles distinctes : il crée les districts et fixe la mission du collège qui les dirigera, alors que cette mission est aussi énoncée, en termes d'ailleurs différents, à l'article 2.

Il serait donc indiqué d'omettre dans le paragraphe 1er la mention relative à la mission du collège de district, d'autant

.../...

plus que cette mission est énoncée en termes tellement vagues qu'ils n'ont aucune portée juridique (promouvoir l'enseignement de l'Etat).

4. Le mot "direction" est impropre car ce collège n'a d'autre pouvoir que celui de formuler des avis ou propositions au Ministre chargé de l'enseignement dans la Communauté française (voir article 2, 3°).

5. Les mots "Ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française de Belgique" sont à remplacer par les mots "le Ministre de la Communauté française qui a l'enseignement dans ses attributions". Les attributions actuelles de ce Ministre peuvent, en effet, être modifiées à tout moment par une nouvelle décision de l'Exécutif. Dans les autres dispositions où il est question de ce Ministre (article 2, 3°; article 3, § 1er, § 2, 1°, 2° et 5°, b; article 4, §§ 1er et 3; article 5, § 2; articles 6 et 7), il suffira d'écrire "le Ministre".

Compte tenu des observations qui précèdent, il est proposé de rédiger comme suit l'article 1er :

"Article 1er.-

Les établissements d'enseignement de l'Etat, de plein exercice et de promotion sociale, sont groupés, dans la Communauté française, en districts socio-pédagogiques.

Le nombre de districts socio-pédagogiques est fixé par l'Exécutif de la Communauté.

.../...

Les écoles de l'Etat en République fédérale d'Allemagne, dont la langue d'enseignement est le français, constituent un district.

Le Ministre de la Communauté française qui a l'enseignement dans ses attributions désigne les établissements qui constituent les autres districts".

Article 2.

1. Il convient de remplacer les subdivisions de l'article en 1, 2, 3 et 4, par une subdivision en 1°, 2°, 3°, 4° et 5° (voir l'observation 6).

2. Le début de l'article devrait être rédigé comme suit :

"Il y a dans chaque district un collège qui a pour mission, sans préjudice des dispositions réglementaires déterminant la compétence des autres organes créés par des lois et des arrêtés royaux concernant l'enseignement de l'Etat ou en application de ces lois et arrêtés : ...".

3. Le 1° charge le collège de district "d'organiser la concertation entre les établissements d'un même district, en ce qui concerne l'action pédagogique de ces établissements et, en particulier, à propos de l'éventail des options, sections et autres subdivisions offertes aux parents et aux élèves".

Il est inutile de prescrire au collège de district "d'organiser la concertation entre les établissements". Quand les chefs d'établissements qui formeront ce collège (voir article 3, § 2, 4°) se réuniront, ce ne pourra être que pour se concerter à propos de problèmes intéressant les établissements qu'ils dirigent.

Les mots "aux parents et ..." sont à omettre : c'est aux élèves qu'un choix est offert et non aux parents puisque ce sont les élèves qui doivent suivre les cours d'une option ou d'une section, même si ce sont les parents qui décident.

Le 1° pourrait donc être rédigé de façon plus précise et plus concise comme suit :

"1° de coordonner l'action pédagogique des établissements du district, en particulier à propos de l'éventail des options, sections et autres subdivisions offertes aux élèves;"

4. Le 2° serait mieux rédigé comme suit :

"2° d'organiser la concertation et la coopération entre les établissements d'enseignement de l'Etat et les établissements d'enseignement non confessionnel du district".

5. La phrase liminaire du 3° devrait indiquer en termes généraux l'objet des avis et propositions dont les lettres contenues sous ce numéro fournissent des exemples. Le g pourrait être incorporé à cette phrase qu'il est suggéré de rédiger comme suit :

"3° d'adresser au Ministre des avis et des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement de l'enseignement de l'Etat dans le district et notamment sur les objets suivants :".

6. Le 4°, donne pour mission au collège de district "de promouvoir un dialogue suivi avec les milieux sociaux, économiques et culturels et une concertation soutenue avec les associations de parents".

Le dialogue et la concertation ne peuvent être que des moyens en vue d'une fin que la disposition n'indique pas.

Selon les explications du délégué du Ministre, le but de cette disposition est de permettre de mieux adapter l'enseignement aux besoins propres du district : par exemple, si des industriels d'un district souhaitent que les élèves issus de l'enseignement technique soient préparés à l'emploi de certaines machines ou techniques nouvelles, ils en informeront le collège de district. Dans le même ordre d'idées, le collège de district devrait se tenir en contact avec le Bureau subrégional de l'Office de l'emploi.

Le but de ces contacts à prendre avec les milieux sociaux, économiques et culturels est de permettre de mieux connaître les besoins du district en matière d'enseignement.

La concertation avec les associations de parents tend au même but, mais non exclusivement : ces associations peuvent évidemment donner des indications utiles sur les besoins du district mais elles peuvent aussi émettre des vœux à propos d'autres objets comme l'organisation des repas scolaires, le régime disciplinaire, etc.

Il serait donc indiqué de scinder le 4° en deux numéros et de rédiger ceux-ci dans la forme suivante :

"4° d'entretenir des rapports réguliers avec les milieux sociaux, économiques et culturels en vue de connaître les besoins du district en matière d'enseignement;

5° d'entretenir des rapports réguliers avec les associations de parents".

.../...

Article 3.

1. Le paragraphe 1er, qui porte que "Le collège de chaque district socio-pédagogique est constitué par le Ministre de la Santé et de l'Enseignement ...", est inexact puisque tous les membres de ce collège, y compris les membres dits "associés", sont appelés à y siéger en raison de leurs fonctions, à la seule exception du secrétaire adjoint (qui n'est d'ailleurs pas nommé par le Ministre).

Ce paragraphe doit donc être omis, ce qui conduit à supprimer la division de l'article en paragraphes.

2. L'article constitué par l'ancien paragraphe 2 devrait commencer par les mots : "Dans chaque district, le collège est composé :".

3. Le 4° fait une distinction entre les "membres de droit" et les "membres associés". L'appellation "membre de droit" est inadéquate et devrait être remplacée par celle de "membre effectif" puisque les membres associés, siégeant au collège en raison de leurs fonctions, en sont aussi membres de droit.

Il serait, par ailleurs, plus simple d'écrire :

"4° de membres effectifs qui sont les chefs des établissements visés à l'article 1er, § 1er;".

4. Le 1° et le 2° n'énoncent pas que le président et le vice-président doivent être choisis parmi les membres effectifs, mais cela résulte de l'article 4, § 2, qui porte que :

.../...

"Tout candidat doit être nommé à la fonction de chef d'établissement de l'enseignement de l'Etat et être en activité de service".

Il serait indiqué d'insérer cette règle dans l'article 3 plutôt que dans l'article 4. Il est suggéré d'écrire au 1°, au lieu de "sur une liste de deux candidats présentés par les membres de droit du collège, dans les conditions fixées à l'article 4", "sur une liste de deux candidats présentés par les membres effectifs du collège et choisis parmi ceux d'entre eux qui ont été nommés à titre définitif aux fonctions de chef d'un établissement d'enseignement de l'Etat et qui sont en activité de service".

5. Le 2° n'indique pas la durée du mandat du vice-président

6. Le 3° porte que "le secrétaire est élu par le collège parmi ses membres", ce qui laisse supposer que tous les membres effectifs et associés participent à cette élection.

Le même 3° n'indique la durée du mandat ni du secrétaire, ni du secrétaire adjoint.

Enfin, le texte devrait subordonner l'élection de ce dernier à l'accord du chef de l'établissement dont il dépend. Il est donc proposé d'ajouter la phrase suivante : "Cette dernière élection n'aura d'effet que moyennant l'accord du chef de l'établissement dont l'intéressé dépend".

7. Le 5° devrait être rédigé comme suit :

.../...

"5° de membres associés qui sont :

- a) les recteurs des universités et des institutions universitaires de l'Etat qui dispensent un enseignement dans le district, ou leur délégué;
- b) les administrateurs des internats qui dépendent des établissements du district; lorsqu'un internat dépend de plusieurs établissements créés dans des districts différents, le Ministre détermine le collège dont l'administrateur de cet internat est membre; ... (la suite comme au projet)".

Article 4.

L'article est trop bref pour qu'une division en paragraphes se justifie.

La même observation vaut pour l'article 5.

Le début de l'article devrait être rédigé comme suit : "En vue de la présentation prévue à l'article 3, 1°, ...".

En vertu de l'observation 4, faite à propos de l'article 3, le paragraphe 2 doit être omis.

Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 2, il conviendrait, pour plus de précision, d'écrire : "Le Ministre détermine les autres modalités de la présentation".

Article 5.

Le paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"Les membres effectifs ont voix délibérative".

Le paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, est rédigé de manière peu claire. On ne voit pas, notamment, comment les membres associés pourraient avoir, à titre personnel, dans quelque matière que ce soit, "compétence en vertu d'une disposition réglementaire". Si, comme on peut le supposer, l'intention de l'Exécutif est de donner voix délibérative aux membres associés lorsqu'est discutée une question qui a trait aux activités de la catégorie des établissements auxquels ils appartiennent, le texte devrait le préciser.

Le texte devrait être aussi plus précis à propos de la deuxième délibération qui semble pouvoir être exigée par le Ministre lorsqu'il n'approuve pas la manière dont le président a tranché la contestation relative aux voix délibératives de certains membres associés.

Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, mieux vaudrait écrire "Le secrétaire adjoint a voix consultative".

Suivant le paragraphe 4, devenant l'alinéa 4,

"Le président peut inviter à une séance, en vue de recueillir son avis, toute personne qui n'est pas membre du personnel affecté à un établissement d'enseignement de l'Etat; cette restriction peut toutefois être levée par un vote majoritaire des membres d' droit".

Cette disposition est rédigée d'une manière particulièrement équivoque. Selon les explications du délégué du Ministre, le pouvoir discrétionnaire attribué au président d'inviter des personnes étrangères à l'enseignement de l'Etat, s'en trouverait limité en ce sens que ce président serait tenu d'inviter une personne que la majorité des membres effectifs désirent entendre. On observera,

.../...

cependant, que, dans cette interprétation, le terme de "restriction" n'a guère de sens. Il pourrait se rapporter à l'expression "qui n'est pas membre du personnel affecté à un établissement d'enseignement de l'Etat" et vouloir dire, alors, que le président ne pourrait inviter une personne qui est membre du personnel affecté à un établissement d'enseignement de l'Etat, que moyennant l'approbation de la majorité des membres effectifs.

Si l'explication du délégué du Ministre correspondait effectivement aux intentions de l'Exécutif, il faudrait rédiger la deuxième phrase de l'alinéa comme suit : "il est tenu de le faire si la majorité des membres effectifs le demande".

Par contre, si la deuxième interprétation devait être retenue, ce serait alors la fin de la première phrase qui devrait être modifiée comme suit : "toute personne, sauf un membre du personnel affecté à un établissement d'enseignement de l'Etat".

Article 6.

Cet article serait mieux rédigé comme suit :

"Le procès verbal de chaque séance est transmis au Ministre dès qu'il a été approuvé".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre,
P. KNAEPEN, conseillers d'Etat,
A. VANWELKENHUYZEN,
R. PIRSON, assesseurs de la
F. RIGAUX, section de législation,
Madame : R. DEROY, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.