

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
27-01-1984
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française, le 21 novembre 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret "fixant le régime des vacances et des congés dans l'enseignement organisé dans la Communauté française", a donné le 16 janvier 1984 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

Selon son intitulé, le décret en projet a pour objet de "fixer le régime des vacances et des congés dans l'enseignement organisé dans la Communauté française".

A. La compétence de la Communauté.

Il y a lieu de vérifier si les dispositions en projet sont de la compétence des autorités de la Communauté, étant donné que la Constitution établit, en matière d'enseignement, un partage d'attributions entre la Communauté et l'Etat.

Aux termes de l'article 59bis, § 2, de la Constitution, "les conseils de communauté, chacun, pour ce qui le concerne, règlent par décret :

.....

2° l'enseignement à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire".

.../...

1. Il résulte du texte même de la disposition que ne constituant pas en soi une des matières réservées au pouvoir national, la fixation des "régimes de vacances et de congés" est de la compétence de la Communauté.

C'est ce que confirme le rapport fait par M. MEYERS au nom de la Commission de révision de la Constitution. M. MEYERS déclare :

" ...

Ainsi pourront relever de la compétence des conseils culturels en matière d'enseignement :

A. Pour l'enseignement officiel et l'enseignement libre subventionné ou reconnu par les pouvoirs publics : (suit une énumération de sept objets dont le sixième est indiqué ci-après)

- les régimes de vacances et de congés
..." (1).

La "fixation des régimes de vacances et de congés" est également indiquée comme un objet ressortissant à la compétence de la Communauté dans les commentaires de la révision constitutionnelle de 1970 publiés par Monsieur L. TINDEMANS, alors Ministre des Relations communautaires (2), et par le Chevalier de STEXHE (3).

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, 10 (sess. extr. 1968) n° 31/2°, pages 8-9.

(2) L'autonomie culturelle, 1971, p. 29.

(3) La révision de la Constitution belge 1968-1971, n° 116, p. 91. Société d'études morales, sociales et juridiques, Namur; Larcier, Bruxelles 1972.

2. Toutefois, il y a certaines questions ayant trait à la fixation des régimes de vacances et de congés qui restent de la compétence du pouvoir national parce qu'elles sont indissociablement liées à des matières réservées à celui-ci :

a) L'uniformité du régime des congés pour l'enseignement de l'Etat et pour l'enseignement subventionné est un moyen d'assurer "la paix scolaire" (1). C'est pourquoi l'article 7 de la loi du 29 mai 1959 modifiant la législation relative à l'enseignement gardien, primaire, moyen, normal, technique et artistique, dispose comme suit : "Un arrêté royal détermine de manière uniforme le régime des congés dans l'enseignement de l'Etat et dans l'enseignement subventionné".

La règle de l'uniformité des régimes de congés pour les divers réseaux d'enseignement ressortit à la compétence du législateur national. Le projet de décret ne porte aucune atteinte à cette règle.

b) Comme l'indique l'exposé des motifs, il appartient à l'autorité nationale compétente pour déterminer les conditions d'octroi des diplômes, de fixer "le nombre de jours de fréquentation scolaire annuelle". Cette mission est celle du Roi agissant sur proposition des deux Ministres nationaux de l'Education nationale.

.../...

(1) Le "Pacte scolaire" porte en son point 5, alinéa 2 : "Le régime des congés sera uniformisé" (Exposé des motifs du projet devenu la loi du 29 mai 1959, doc. parl. Ch. sess. 1958-1959, n° 199/1, page 3).

3. Comme il ressort du texte du projet et comme l'exposé des motifs le fait apparaître clairement, le projet a pour objet précis de répartir au cours de l'année les jours et les demi-jours de congé. Il est donc de la compétence de la Communauté.

B. La nature juridique à donner aux dispositions en projet.

Le projet est conçu comme un projet de décret. Pour les raisons exposées ci-dessus, c'est, en vertu de l'article 7 de la loi du 29 mai 1959, le Roi agissant sur proposition des deux Ministres nationaux de l'Education nationale qui fixe le nombre de jours de fréquentation scolaire annuelle et par là le nombre maximum de jours de congé et de vacances. Il en résulte qu'à cet égard, la régularité du décret en projet devra être appréciée en fonction de sa conformité à un arrêté royal. Les nouvelles règles de compétence établies par les réformes institutionnelles ont pour conséquence qu'une semblable dérogation à la hiérarchie ordinaire des normes peut se produire. Il n'en reste pas moins vrai qu'il s'agit là d'une anomalie qu'il est préférable d'éviter. En l'espèce il serait possible de le faire en recourant non à un décret mais à un arrêté de l'Exécutif. Celui-ci trouve le pouvoir de répartir les jours de congé et de vacances dans la combinaison de l'article 7 précité de la loi du 29 mai 1959 et de l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

Au surplus, un arrêté de l'Exécutif aurait l'avantage d'une plus grande souplesse, avantage auquel il convient d'autant plus d'avoir égard que certaines dispositions du projet sont peut-être susceptibles d'être modifiées avant longtemps.

C. Délégations éventuelles.

Si l'Exécutif se rallie à la suggestion du Conseil d'Etat de faire du projet un arrêté de l'Exécutif, il lui appartiendra d'apprécier si, dans un but de simplification, il n'y a pas lieu pour lui de déléguer, conformément aux articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale, certains des pouvoirs prévus par le projet au Ministre ayant l'enseignement dans ses attributions (article 7, article 10, § 1er, article 11).

D. Article abrogatoire.

L'article 15 du projet abroge complètement l'arrêté royal du 22 mai 1965 relatif au régime des vacances et congés dans l'enseignement.

Si on analyse la portée de l'arrêté cité, elle est double : l'arrêté détermine de manière directe et expresse la répartition des jours de vacances et de congés (matière transférée à la Communauté); il détermine de manière indirecte et implicite le "nombre de jours de fréquentation scolaire annuelle" (matière restée nationale).

Pour prévenir des difficultés, il est souhaitable que l'Exécutif de la Communauté française attire l'attention des Ministres nationaux de l'Education nationale sur l'utilité

.../...

d'un nouvel arrêté royal fixant le nombre de jours de fréquentation scolaire annuelle (1).

EXAMEN DU PROJET.

Arrêté de présentation et article 1er.

Si le projet est transformé en projet d'arrêté de l'Exécutif selon la suggestion faite ci-dessus, le préambule et l'article 1er doivent évidemment être revus.

DISPOSITIF.

Article 1er.

Les mots "organisé dans la Communauté française" sont superflus puisque la Communauté française n'est évidemment compétente que dans les limites portées par l'article 59bis, § 4, de la Constitution.

Article 2.

Il vaudrait mieux écrire : "L'année scolaire commence le 1er septembre".

.../...

(1) La Chambre des Représentants vient d'être saisie, le 17 janvier 1984, d'une proposition de loi de M. VLIEF "fixant par année scolaire, le nombre de jours de fréquentation scolaire".

La même observation vaut pour l'article 5, où il conviendrait d'écrire : "Les vacances d'été commencent le 1er juillet".

Article 7.

Selon les indications fournies au Conseil d'Etat, l'intention de l'Exécutif n'est pas de supprimer toute liberté aux pouvoirs organisateurs pour répartir le nombre de demi-jours de congé laissés disponibles.

De l'accord du délégué du Ministre, cette intention serait mieux traduite par le texte suivant :

"Article 7.-

L'Exécutif répartit par demi-jours les congés que le nombre de jours de scolarité fixé par l'autorité compétente de l'Etat laisse disponibles. Il peut aussi fixer un nombre de jours que les pouvoirs organisateurs auraient la faculté de répartir ou de faire répartir par les chefs d'établissement".

Article 9.

Suivant cette disposition,

"Les jours de suspension de cours instaurés en vertu des articles 5 et 6 du présent décret sont comptés comme jours de fonctionnement des établissements".

.../...

La portée de ce texte n'est pas claire.

Il ne semble pas qu'aucune disposition encore en vigueur, autre que l'article 6 de l'arrêté royal du 22 mai 1965 relatif au régime des vacances et congés dans l'enseignement, fasse usage de l'expression "jours de fonctionnement" d'un établissement. Les explications fournies par le délégué du Ministre n'ont pas permis de résoudre cette difficulté.

Il conviendrait d'autant plus de revoir l'article que, selon sa portée, il pourrait excéder les compétences de la Communauté; par exemple, s'il devait avoir une incidence en matière de statut du personnel, de subventions ou d'autres éléments qui, en vertu de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, sont demeurés de la compétence du pouvoir national.

La même observation vaut pour l'article 12, alinéa 2.

En tout état de cause, la référence aux articles 5 et 6 devrait être remplacée, selon le délégué du Ministre, par une référence aux articles 6 à 8.

Article 10.

De l'accord du délégué du Ministre, l'alinéa 1er du paragraphe 1er serait mieux rédigé comme suit :

"L'Exécutif peut accorder des dérogations aux articles 2 à 6 pour des raisons relatives à l'exercice de cultes reconnus ou pour répondre aux besoins pédagogiques de certaines sections ou de certaines options".

.../...

Par rapport à l'article 7 de l'arrêté royal précité du 22 mai 1965, le texte en projet n'a plus reproduit les mots "soit pour répondre à des circonstances locales". On peut se demander si cette modification est intentionnelle.

Suivant l'alinéa 2 du même paragraphe,

"Sauf décision contraire de l'Exécutif, les jours où les cours n'ont pas été donnés doivent être récupérés".

Le nombre de jours de scolarité étant fixé par l'Etat, la Communauté ne peut dispenser de récupérer des jours où les cours n'ont pas été donnés par suite de la dérogation que l'Exécutif a accordée. De l'accord du délégué du Ministre, les mots "Sauf décision contraire de l'Exécutif" doivent donc être omis.

Au paragraphe 2, la référence à l'article 2 doit être omise, cet article ne prévoyant ni vacances, ni suspension de cours; en revanche, il convient de viser les articles 7 et 8.

De l'accord du délégué du Ministre, la fin du paragraphe serait mieux rédigée comme suit :

"... pendant les vacances et les suspensions de cours visées aux articles 3 à 8".

Au paragraphe 3, de l'accord du délégué du Ministre, il serait préférable de formuler la règle de manière plus générale afin de ne pas devoir l'adapter aux modifications qui pourraient être apportées à l'organisation d'autres sections d'enseignement secondaire de nursing.

.../...

Il est proposé d'écrire :

"§ 3. Dans les sections où l'admission est subordonnée à la réussite d'un examen d'admission, et où une session de ces examens a lieu après le 1er septembre, la reprise des cours est fixée au lundi qui suit la fin de cette session".

De l'accord du délégué du Ministre, la règle énoncée à ce paragraphe serait mieux à sa place à l'article 2, sous la forme d'un alinéa complémentaire.

On observera que l'application de cette règle ne pourrait avoir pour effet de restreindre le nombre de jours de scolarité, tel qu'il est fixé par l'autorité nationale.

Il conviendrait donc que le projet prévienne cette difficulté par une disposition expresse. Celle-ci pourrait être l'article 10, § 1er, alinéa 2, à la condition que l'alinéa soit déplacé et forme, par exemple, un paragraphe 3 de l'article 10 dans la rédaction suivante :

"Les jours où les cours n'ont pas été donnés en vertu d'une dérogation accordée conformément à l'article 2, alinéa 2 (ou 3) (1), ou au présent article, doivent être récupérés".

.../...

(1) La typographie du projet soumis au Conseil d'Etat ne permet pas de déterminer si la phrase qui commence par "Toutefois" constitue un alinéa 2 ou la deuxième phrase d'un alinéa unique.

Article 11.

La règle établie par cet article ne se justifie que pour les congés qui sont fixés par les pouvoirs organisateurs ou par les chefs d'établissement.

De l'accord du délégué du Ministre, l'article pourrait être rédigé comme suit :

"Article 11.-

Au début de l'année scolaire, les chefs d'établissement notifient aux services énumérés ci-après la liste des jours de congé qui ont été répartis par le pouvoir organisateur ou par eux-mêmes en application de l'article 7, ainsi que les dérogations qui ont été accordées en application de l'article 2, alinéa 2 (ou 3) ou de l'article 10 :

1. les services d'inspection organisés par l'Etat;
2. tout service désigné par l'Exécutif;
3. les services de vérification.

Les modifications apportées à cette liste, dans les limites autorisées par le présent arrêté, sont notifiées, de la même manière, au moins dix jours à l'avance, sauf cas de force majeure".

Article 12.

Afin de respecter l'ordre chronologique, les fêtes de Pâques doivent être citées avant le 1er mai et avant le jeudi de l'Ascension.

Article 13.

Au paragraphe 1er, il vaudrait mieux écrire, de

.../...

l'accord du délégué du Ministre :

"§ 1er. Les articles 2 à 5 s'appliquent à l'enseignement de promotion sociale qui comporte au moins trente-deux semaines de cours".

Au paragraphe 2, il faut indiquer quelle autorité est compétente pour prendre la décision.

Le texte suivant est proposé, de l'accord du délégué du Ministre :

"§ 2. Les pouvoirs organisateurs des cours de promotion sociale qui comportent moins de trente-deux semaines de cours peuvent appliquer les articles 3 et 4, à condition de respecter le nombre de jours de scolarité imposé".

La même observation vaut pour le paragraphe 3. De plus, l'autorisation que le paragraphe donne de ne pas récupérer certains jours de suspension n'est compatible que dans les limites de la fixation des jours de scolarité, avec la répartition des compétences entre l'Etat - qui fixe le nombre de jours de scolarité - et la Communauté.

Le paragraphe 3 serait donc mieux rédigé comme suit :

"§ 3. Par dérogation à l'article 12, les cours de promotion sociale peuvent également être suspendus par les pouvoirs organisateurs les jours visés à l'article 6, pourvu que les heures de cours perdues de ce fait, qui excèdent le nombre d'heures de cours normalement donnés en une semaine, soient récupérées".

Il appartiendra à l'Exécutif d'apprécier si cette disposition ne serait pas mieux à sa place à l'article 12.

Article 14.

De l'accord du délégué du Ministre, il vaudrait mieux faire de l'article 14 un paragraphe 4 de l'article 13, dans la rédaction suivante :

"Les pouvoirs organisateurs notifient au début de l'année scolaire aux autorités visées à l'article 11 les décisions qu'ils prennent en application des paragraphes 2 et 3".

Bien entendu, ces dernières références devraient être adaptées au transfert éventuel de l'article 13, § 3, dans l'article 12.

Article 15 (devenant l'article 14)

L'arrêté du 24 décembre 1965 est un arrêté ministériel et non un arrêté royal.

Le texte suivant est proposé :

"Article 14.-

Sont abrogés l'arrêté royal du 22 mai 1965 relatif au régime des vacances et congés dans l'enseignement et l'arrêté ministériel du 24 décembre 1965 portant dérogation au régime des vacances et congés dans l'enseignement technique".

+

Si le projet est transformé en arrêté de l'Exécutif, il faut lui ajouter un article exécutoire.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		Ch. HUBERLANT,	conseillers d'Etat,
		P. FINCOEUR,	
		P. DE VISSCHER,	assesseurs de la
		L. MATRAY,	section de législation,
Madame	:	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. M.LEROY, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

M. VAN GERREWEY.

P. TAPIE.