

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française, le 15 mai 1984, d'une demande d'avis sur un projet de décret "organisant l'enseignement à distance de la Communauté française", a donné le 23 mai 1984 l'avis suivant :

OBJET DU PROJET.

Le décret en projet est destiné à donner un fondement légal à un "enseignement à distance" dont la Communauté française serait le pouvoir organisateur. Il définit cet enseignement et les cours dont il se compose (article 1er). Il détermine ses objectifs (article 2). Il pose le principe de la gratuité des cours (article 3). Il porte enfin diverses mesures relatives au service d'inspection (article 4), à un Conseil supérieur de l'enseignement à distance (article 5), aux programmes et aux cours (article 6), aux professeurs (article 7) et à la rémunération de ceux-ci (article 8).

COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE.A. En général.

L'article 59bis, § 2, 2°, confie à la compétence des Communautés :

"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".

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le Constituant a considéré l'enseignement par correspondance comme une forme d'enseignement (Sénat, 1969-1970, doc. n° 402, p. 21).

Sous réserve de quelques difficultés particulières qui seront évoquées au B ci-après, le décret en projet n'empiète pas sur les compétences réservées par la Constitution à l'autorité nationale. Comme il ne conteste pas à celle-ci le pouvoir d'organiser elle-même et de subventionner un enseignement du

.../...

même type et qu'il laisse subsister intégralement la loi du 5 mars 1965 sur l'enseignement par correspondance, le projet n'a pas à être examiné du point de vue de la paix scolaire.

B. Quant à quelques aspects particuliers.

1° Suivant l'article 4, § 2, du projet :

"§ 2. L'Exécutif fixe le cadre et règle l'organisation et le statut de l'Inspection".

Si, comme on peut le supposer, le service d'inspection créé par le paragraphe 1er du même article fait partie de l'administration de l'Exécutif, celui-ci peut en fixer le cadre et en régler l'organisation. Par contre, l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles fait obstacle à ce que l'Exécutif arrête le statut des membres du personnel de ce service. Les mots "et le statut" doivent donc être omis à l'article 4, § 2.

2° Suivant l'article 6, alinéa 3 :

"Les textes des cours sont la propriété de la Communauté française et ne peuvent en aucune manière être publiés ou copiés en tout ou en partie sauf s'ils sont destinés aux élèves inscrits".

La portée exacte de cette disposition n'apparaît pas clairement. Telle qu'elle est rédigée, elle semble viser à la fois les rapports de la Communauté avec les professeurs et avec des tiers. Comme on le soulignera à propos de l'article 8, la nature juridique des rapports entre la Communauté et les professeurs des cours à distance n'est pas définie avec précision. S'il s'agit d'une relation statutaire, la Communauté est sans compétence pour en arrêter les éléments (voir 1° ci-dessus). S'il s'agit d'une relation contractuelle, rien n'empêche que le contrat qui la régira règle entre les parties la question de la propriété intellectuelle des cours. Mais la Communauté n'est,

en principe, pas compétente pour régler par décret le contenu d'un contrat soumis aux règles du droit civil et du droit du travail. Elle ne pourrait prendre, en pareille matière, que des dispositions indispensables à l'exercice de ses compétences propres (loi spéciale, article 10). Or, rien ne permet d'affirmer que, pour exercer sa compétence en matière d'enseignement, la Communauté devrait imposer que les contrats, qu'elle-même négociera d'ailleurs avec les professeurs, emporteraient dans tous les cas cession par ces professeurs de leurs droits d'auteur sur leurs cours. Quant aux rapports entre soit la Communauté, soit les professeurs et les tiers, ils relèvent intégralement du droit civil, dont les dispositions internationales et nationales en la matière paraissent d'ailleurs devoir largement suffire à répondre aux intentions de l'Exécutif. La Communauté ne pourrait prendre sur ce point non plus que des dispositions indispensables à l'exercice de sa compétence. L'article 6, alinéa 3, doit donc être omis, quelle que soit sa portée exacte.

3° L'article 8, dans la mesure où il a trait à la rémunération des professeurs et aux "prestations maxima" de ceux-ci, pose à nouveau la question de la nature juridique des rapports entre la Communauté et les professeurs des cours à distance. Comme on l'a indiqué déjà, s'il s'agit d'une relation statutaire, la Communauté est sans compétence pour en arrêter les éléments. En outre, dans ce cas, la rémunération des professeurs consisterait en un traitement. Or, les traitements sont exclus de la compétence des Communautés par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution. L'article 7 donne toutefois à penser que la relation pourrait être de nature contractuelle. L'article 8 aurait alors pour seul objet de tracer deux règles complémentaires de celles de l'article 7, qui s'imposeraient à l'Exécutif pour l'élaboration des contrats destinés à régir ses relations avec les professeurs. Ainsi interprété, il ne soulèverait aucune objection quant à la compétence de la Communauté.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.OBSERVATIONS GENERALES.

I. Les articles 3, 5, 6 et 8 du décret en projet attribuent à l'Exécutif des pouvoirs à exercer "sur proposition du Ministre".

Ainsi que le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le relever, le mot "proposition" est susceptible d'être entendu en deux sens. La proposition peut être la simple présentation matérielle du projet par celui qui l'a préparé; elle peut aussi être une formalité juridique préalable sans laquelle l'autorité à qui elle est destinée n'est pas valablement saisie. En l'occurrence, la formule "sur proposition du Ministre" serait dépourvue de portée normative si elle devait être entendue dans la première acception et elle devrait être omise ne serait-ce qu'en raison de son caractère équivoque. S'il fallait l'entendre dans la deuxième acception, elle serait contraire aux articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale en ce que ces dispositions réservent à l'Exécutif le pouvoir d'accorder des délégations et celui de fixer ses règles de fonctionnement.

Les délégations accordées directement au Ministre plutôt qu'à l'Exécutif par les articles 5 et 7 soulèvent la même objection.

Les corrections qui devront être apportées au projet sur ces deux points rendront sans objet le 5° de l'article 1er.

II. Suivant l'article 9 du décret en projet :

"Dans les limites des moyens budgétaires mis à la disposition de la Communauté française, le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

.../...

Cette formule inhabituelle ne peut qu'entraîner l'insécurité juridique. Il va de soi que, pour pouvoir organiser un enseignement à distance, conformément à l'article 2, § 1er, l'Exécutif devra disposer des moyens que le Conseil aura mis à sa disposition **par** le vote du budget.

Que le décret ne puisse produire d'effet utile à défaut de ces moyens est sans relation avec son entrée en vigueur. Par ailleurs, on n'aperçoit pas en quoi il serait justifié d'avancer de dix jours la date d'entrée en vigueur qui résulterait du droit commun. L'article 9 devrait donc être omis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

Il serait préférable d'écrire : "Pour l'application du présent décret, il faut entendre par :

Au 1°, l'expression "nécessaire à la stratégie de cet enseignement" gagnerait en simplicité à être remplacée par les mots "nécessaire à cet enseignement".

Article 2.

La préparation aux concours et examens organisés par la Région n'est pas prévue au paragraphe 1er. On peut se demander si cette omission est volontaire.

Au paragraphe 2, il serait plus français d'écrire :
" ... pour les élèves ... résidant à l'étranger ...".

.../...

Article 7.

Au paragraphe 1er, alinéa 2, et au paragraphe 3, le mot "mandat", appliqué à une charge d'enseignement, est peu adéquat. Il serait préférable d'écrire "pour un terme".

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : H. ADRIAENS, président du Conseil d'Etat,
P. TAPIE, président de chambre,
H. COREMANS,
Gh. TACQ
A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
P. DE VISSCHER,
F. RIGAUX, assesseurs de la
F. DE KEMPENEER, section de législation,
G. SCHRANS,
Mesdames : M. BENARD, greffiers.
M. VAN GERREWEY,

Les rapports ont été présentés par MM. H. VERHULST et
M. LEROY, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.