



ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation, du Sport, du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française, le 27 novembre 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "relatif au calcul des populations scolaires dans l'enseignement maternel", a donné le 2 décembre 1991 l'avis suivant :



Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention de l'Exécutif sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Conseil de la Communauté française d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a pour conséquence que l'Exécutif ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que l'Exécutif peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Objet et fondement.

Le texte en projet tend à déterminer les normes d'encadrement dans l'enseignement maternel, organisé ou subventionné par la Communauté française. Il s'applique soit à des écoles maternelles, soit à la section maternelle des écoles fondamentales (c'est-à-dire des écoles qui organisent à la fois l'enseignement maternel et l'enseignement primaire). La matière est actuellement réglée par l'arrêté royal du 30 août 1984 portant organisation de l'enseignement

.../...

maternel et primaire sur base d'un capital périodes (1). La rédaction d'un texte autonome se justifie par le fait que le projet s'écarte désormais du principe du capital périodes, qui continue à s'appliquer à l'enseignement primaire.

Son fondement réside :

- 1° dans l'article 24, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, aux termes duquel :

"§ 2. Une école ou section d'établissement d'enseignement gardien, primaire, normal, technique ou artistique est subventionnée lorsqu'elle se conforme aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études et l'application des lois linguistiques.

Elle doit, en outre :

...

- 5° 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'Instruction publique";

- 2° dans l'article 14, § 3, des lois sur l'enseignement primaire, coordonnées le 20 août 1957, modifié par la loi du 20 janvier 1981, aux termes duquel :

(1) Arrêté pris "vu l'urgence", publié au Moniteur belge du 5 septembre 1984.

"§ 3. Le Roi crée les établissements, écoles, sections, classes et cours nécessaires à cette fin. La création des établissements se fait par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres".

2. Structure.

La structure du texte en projet présente quelques déficiences.

Ainsi, les dispositions les plus importantes n'occupent pas la place qu'elles méritent. On peut, en effet, considérer que le texte en projet tend essentiellement à déterminer l'encadrement de chaque école maternelle ou de la section gardienne de chaque école fondamentale.

Or, c'est l'article 7 du projet qui fournit les critères applicables. En outre, l'application de cette disposition fait intervenir une autre règle, qui tend à préciser les élèves qui doivent être pris en considération, règle qui figure parmi les définitions (article 2, 6°). L'importance de ladite règle justifie qu'elle fasse l'objet d'un article distinct.

D'autre part, l'article relatif à la modification de l'encadrement à la suite des variations de la population scolaire se produisant après le 30 septembre (article 6) précède l'article déterminant l'encadrement (article 7).

En outre, la division, en cinq chapitres, d'un texte comprenant dix-sept articles n'est pas justifiée et doit, dès lors, être abandonnée.

.../...

Une structure sera proposée ci-après, qui intégrera également certaines propositions de texte tenant compte des observations qui seront émises à propos du dispositif.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Le texte en projet ne se limite pas à déterminer les règles de calcul des populations scolaires dans l'enseignement maternel; il comprend aussi des normes d'encadrement. Comme le calcul des populations scolaires constitue un accessoire permettant d'appliquer les règles d'encadrement, l'intitulé pourrait être rédigé de la manière suivante :

"Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française relatif aux normes d'encadrement dans l'enseignement maternel".

Préambule.

Alinéas 1er et 2.

Conformément à l'observation générale n° 1, formulée ci-dessus, les deux premiers alinéas doivent être rédigés comme suit :

.../...

"Vu les lois sur l'enseignement primaire, coordonnées le 20 août 1957, notamment l'article 14, § 3, remplacé par la loi du 20 janvier 1981;

Vu la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, modifiée par la loi du 11 juillet 1973, notamment l'article 24, § 2, modifié par la loi du 14 juillet 1975;".

Alinéa 3.

Le fait que l'article 9 du projet se réfère à l'article 11, § 3 (1), de l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, n'est pas de nature à justifier que cet arrêté soit visé au préambule.

En ce qui concerne l'arrêté du 30 août 1984, il convient de mentionner son intitulé : "portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire sur base d'un capital-périodes". Il est renvoyé, en outre, à l'observation formulée à propos de l'article 14 du projet, conformément à laquelle doivent être mentionnées au préambule toutes les modifications encore en vigueur qu'a subies le texte référé ou qu'ont subies les dispositions visées de ce texte.

(1) Il s'agit en fait de l'article 11, 3°.

Alinéa 6.

Pour tenir compte du cas particulier que constitue la réunion conjointe de deux comités de négociation, conformément à l'article 33bis de l'arrêté royal du 28 septembre 1984, il est proposé d'écrire :

"Vu le protocole du 10 octobre 1991 du Comité de secteur IX et du Comité des services publics provinciaux et locaux, section II, sous-section "Communauté française", siégeant conjointement;"

Alinéa 8.

On écrira : "Sur la proposition ...".

Alinéa 9.

La référence à la délibération de l'Exécutif doit être omise, puisque l'arrêté émane de l'Exécutif.

Dispositif.Article 2.

1. L'article est consacré à des définitions, dont certaines sont empruntées à l'arrêté royal du 30 août 1984 précité.

.../...

Quant au 1° "Ecole".

La double conjonction "et/ou" - outre qu'elle est inélégante - est inexacte, le texte en projet ne s'appliquant pas aux écoles qui ne dispensent que de l'enseignement primaire; le début de la définition devrait, dès lors, être rédigé comme suit : "ensemble pédagogique d'enseignement ordinaire de niveau maternel, ou de niveau maternel et primaire".

D'autre part, il peut exister une contradiction entre la notion de directeur d'école au sens de l'article 2, 1°, in fine, et la notion de directeur d'école, telle qu'elle est définie à l'article 2, 10°. En effet, le directeur d'école visé à l'article 2, 1°, est chargé de la direction de l'école, qui peut éventuellement comprendre une section maternelle et une section primaire (hypothèse de l'école fondamentale), tandis que le directeur visé à l'article 2, 10°, est spécifiquement chargé de la direction de la section maternelle de l'école fondamentale, lorsque cette section est une école maternelle autonome.

En conséquence, il convient, pour éviter toute équivoque, de définir plus clairement la notion de directeur d'école.

Quant au 5° "Lieu d'implantation".

Pour la même raison que celle formulée au sujet du 1°, il convient d'écrire : "... où l'on dispense l'enseignement maternel ou l'enseignement maternel et l'enseignement primaire".

.../...

Quant au 6° "Elève intervenant dans le calcul de l'emploi pour l'année scolaire entière".

Comme il a été relevé ci-dessus dans l'observation générale n° 2, plus que d'une définition, il s'agit d'une règle qui mérite une place autonome.

On notera que le texte sous le 6° utilise la notion d'"implantation scolaire à comptage séparé", qui se comprend à la lumière de l'article 4 en projet, qui dispose que "les élèves des implantations situées à au moins 2 km de distance de toute autre implantation de la même école font l'objet d'un comptage distinct". Cette dernière proposition est partiellement redondante par rapport à l'article 7 du projet, selon lequel "le cadre d'une école ou d'une implantation à comptage séparé est déterminé d'après le tableau des normes ci-après". Il résulte bien de l'article 7 que la population scolaire est comptée globalement en cas de multiples implantations, sauf pour les implantations à comptage séparé. Il semble, dès lors, plus rationnel de définir la notion de "implantation à comptage séparé" dans l'article 2, après le 5° "Lieu d'implantation" (1), ce qui permet son utilisation dans le texte faisant l'objet d'un article distinct (article 4 du texte proposé ci-après).

(1) L'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel (Moniteur belge du 2 août 1984) donne d'ailleurs, en son article 4, 11°, une définition de l'implantation isolée.

Quant au 8° "Cadre" et au 9° "complément de cadre".

Les définitions des notions de "cadre" et de "complément de cadre" sont ambiguës, notamment lorsqu'on les confronte à l'article 3 du projet (qui présente aussi la nature d'une définition) et à l'article 7 du projet. Selon l'article 3, sont inclus dans "ce cadre" "les demi-emplois et emplois complets destinés à décharger à mi-temps ou à temps plein le directeur d'école maternelle autonome chargé de la tenue d'une classe"; l'article 3 semble donc inclure le complément de cadre dans le cadre. La définition figurant à l'article 2, 8°, lue isolément, pourrait faire croire qu'elle vise tous les emplois, y compris ceux qui sont créés en complément de cadre; cette lecture est cependant démentie par la définition du complément de cadre, qui est l'emploi à mi-temps ou l'emploi à temps plein "ajouté au cadre ...".

Se pose donc la question de savoir ce que recouvre la notion de "cadre" visée à l'article 7 du projet. S'agit-il du cadre, tel qu'il est déterminé à l'article 3 (cadre englobant le "complément de cadre") ou du cadre au sens strict ?

Une interprétation raisonnable de l'article 7 permet de considérer que le nombre d'emplois visé au "tableau des normes" ne comprend pas les emplois destinés à décharger le directeur d'école maternelle. Cette interprétation a été confirmée par le délégué du Ministre.

.../...

Plus fondamentalement, le recours aux notions de "cadre" et de "complément de cadre" est inutile. En effet, l'objectif est de déterminer, par école ou par implantation, le nombre d'emplois pouvant être organisés ou subventionnés. Ce nombre étant fixé conformément au tableau de l'article 7, il suffit d'énoncer la règle selon laquelle un directeur d'école maternelle autonome peut, dans certaines conditions, être déchargé d'un emploi à mi-temps ou d'un emploi à temps plein et que, selon le cas, le nombre d'emplois figurant au tableau est augmenté d'un emploi à mi-temps ou d'un emploi à temps plein.

Un texte énonçant la règle précitée figure sous l'article 8 du texte proposé ci-après.

Quant au 10° "Directeur d'école".

1. Il est fait référence à l'observation relative à la notion de directeur d'école, faite sous l'article 2, 1°.

2. Il convient, en outre, de faire figurer à l'article 2 une définition de la notion d'école maternelle autonome, notion qui est utilisée dans l'article 8 du projet.

Article 3.

Conformément aux observations formulées au sujet de l'article 2, 8° et 9°, l'article 3 doit être omis.

.../...

Article 4.

Conformément à l'observation formulée au sujet de l'article 2, 6°, l'article 4 doit être omis, le texte de celui-ci devant faire l'objet d'une définition à insérer dans l'article 2.

Article 5.

Le texte de l'article 5, légèrement remanié, devient l'article 6 dans le texte proposé ci-après.

Article 6.

L'article 6, légèrement modifié, devient l'article 7 dans le texte proposé ci-après.

Article 7.

Outre les observations déjà formulées quant à la place de cet article dans le dispositif et quant à l'utilisation de la notion de cadre, on soulignera :

- 1° que la notion d'"école" n'est pas suffisante, puisqu'il convient d'envisager également la section maternelle d'une école fondamentale;
- 2° qu'il serait bon de préciser qu'il s'agit du nombre d'élèves inscrits;

.../...

3° qu'il n'est pas inutile non plus de préciser que l'emploi éventuel de directeur d'école gardienne autonome est compris dans le nombre d'emplois;

4° que les deux dernières lignes, qui consistent en un rappel d'une disposition existante, doivent être omises.

Le texte de l'article 7, qui devient l'article 3 dans le texte proposé ci-après, tient compte des observations précitées.

Article 8.

1. Le texte proposé ci-après (voir article 8 de la proposition) intègre le mécanisme du cadre complémentaire.

2. En outre, il précise que la notion d'élèves inscrits doit s'entendre au sens des dispositions concernées de l'arrêté en projet.

3. Une incertitude subsiste à la lecture du texte en projet : le nombre d'élèves fréquentant une implantation à comptage séparé est-il globalisé avec les autres élèves de l'école lorsqu'il s'agit de décider si le directeur de l'école maternelle peut ou non être déchargé de la tenue d'une classe ? Interrogé à ce sujet, le délégué du Ministre a répondu par l'affirmative. Cette solution - qui relève

.../...

évidemment du bon sens - se heurte toutefois, dans le texte en projet, à l'article 4, qui dispose que "les élèves des implantations situées à au moins 2 km de distance de toute autre implantation de la même école font l'objet d'un comptage distinct".

Le texte proposé ci-après supprime cette ambiguïté.

Article 11.

1. Les mots "dans le cadre de l'autonomie de gestion des Pouvoirs organisateurs" sont superflus, puisqu'ils ne constituent pas une limite à l'application de la règle. Au contraire, la règle en projet se conçoit dans la perspective de l'autonomie de gestion des pouvoirs organisateurs, consacrée par l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

Ces mots doivent être omis car ils constituent plus une justification de la règle que l'énoncé de celle-ci.

2. Les transferts concernés sont des transferts d'emplois. La disposition constitue l'équivalent de l'article 23 de l'arrêté précité du 30 août 1984, aux termes duquel "le pouvoir organisateur ou son délégué décide de l'affectation du capital périodes après consultation du personnel directeur et enseignant et, le cas échéant, de l'association des parents reconnue".

3. Suivant le texte en projet, les transferts sont "temporaires". Selon le délégué du Ministre, cela signifie qu'ils sont limités à l'année scolaire. On peut toutefois se demander si la précision est nécessaire puisque le nombre d'emplois par école est fixé chaque année, au 1er octobre de l'année scolaire concernée.

4. Un texte sera proposé ci-après.

Article 12.

L'article trouverait mieux sa place après les dispositions déterminant la notion d'élève régulièrement inscrit en septembre.

Il devient l'article 5 dans le texte proposé ci-après. Les modifications apportées au texte ne nécessitent aucun commentaire.

Article 13.

L'article fait double emploi avec l'article 6 de l'arrêté royal du 14 mars 1961 portant application de l'article 32 de la loi du 29 mai 1959 et fixant pour les enseignements gardien et primaire le mode de calcul et de paiement des subventions de fonctionnement.

.../...

De l'accord du délégué du Ministre, il doit être omis.

Article 14.

Il appartient à l'auteur du projet d'apporter, à l'arrêté royal du 30 août 1984, les modifications rendues nécessaires par le présent projet et donc de mentionner, dans un article distinct, les articles à abroger.

Article 15.

L'article 15 n'est pas une disposition dérogatoire, mais une disposition transitoire. Il convient, dès lors, d'omettre les mots "Par dérogation à l'article 14".

De plus, il convient de mentionner expressément les dispositions de l'arrêté royal du 30 août 1984 précité et celles du présent projet, entre lesquelles un choix est laissé aux pouvoirs organisateurs et au Ministre pour l'année scolaire 1991-1992.

L'article doit, dès lors, être entièrement revu.

Article 16.

L'article devrait être rédigé comme il est proposé dans le texte ci-après.

.../...

PROPOSITION DE TEXTE."Article 1er.-

(article 1er du projet).

Article 2.-

(article 2 du projet, moyennant les modifications suggérées ci-dessus, c'est-à-dire notamment :

- l'omission du 8° et du 9°;
- l'omission du 6°, qui deviendrait une disposition autonome;
- l'ajout de la définition de l'école maternelle autonome et de l'implantation à comptage séparé).

Article 3.-

Le nombre d'emplois créés ou subventionnés dans chaque école, dans la section maternelle de chaque école fondamentale ou dans chaque implantation à comptage séparé, est déterminé conformément au tableau des normes suivant :

<u>Nombre d'élèves inscrits</u>	<u>Nombre d'emplois, y compris l'éventuel emploi de directeur d'école gardienne autonome.</u>
---------------------------------	---

... (comme à l'article 7 du projet, sous réserve de remplacer "tranche de 10 élèves" par "groupe de 10 élèves" et de supprimer la dernière phrase de l'article).

.../...

Article 4.-

Pour l'application de l'article 3 est pris en considération tout élève régulièrement inscrit pendant le mois de septembre, c'est-à-dire tout élève qui :

- 1° est âgé d'au moins 2 ans et demi au 30 septembre de l'année scolaire en cours;
- 2° fréquente ... répartis sur dix journées, à condition que son inscription n'ait pas été retirée à la fin du mois de septembre.

L'inscription est effective le dixième jour de présence.

L'élève visé à l'alinéa 1er est pris en compte pour le calcul de l'emploi pour l'année entière, soit du 1er octobre de l'année scolaire en cours au 30 septembre de l'année scolaire suivante".

Article 5.-

La double inscription est interdite.

L'élève qui change d'école pendant le mois de septembre est uniquement pris en compte dans la dernière école fréquentée.

Cette prise en compte vaut pour l'année entière dans le calcul de l'emploi de la dernière école fréquentée ... (la suite comme à l'alinéa 2 de l'article 12 du projet).

Dans le cas contraire, il est pris en compte dans le calcul de l'emploi créé après le 30 septembre.

L'élève qui ... pendant le mois de septembre, est pris en compte après le 30 septembre dès le ... (la suite comme au projet).

Article 6.-

Le nombre d'emplois visé à l'article 3 est fixé au 1er octobre de l'année scolaire concernée. Il reste valable jusqu'au 30 septembre inclus de l'année scolaire suivante.

Article 7.

(Comme à l'article 6 du projet, sous réserve d'écrire, à la fin de l'alinéa 1er, "d'un emploi à mi-temps ou d'un emploi à temps plein").

Article 8.

Lorsque le nombre d'élèves inscrits, fixé conformément aux articles 4 et 7, s'élève au moins à soixante, le directeur d'école maternelle autonome peut être déchargé à mi-temps de la tenue d'une classe. Il peut l'être à temps plein lorsque ce nombre s'élève au moins à cent quatre-vingts.

En cas d'application de l'alinéa 1er, le nombre d'emplois, tel qu'il résulte du tableau figurant à l'article 3, est augmenté, selon le cas, d'un emploi à mi-temps ou d'un emploi à temps plein.

Article 9.Alinéa 1er.

(Comme à l'article 9 du projet, sous réserve de remplacer "§ 3" par "3°").

Alinéa 2.

L'alinéa 2 doit être rédigé comme suit :

"Le même coefficient est utilisé pour les enfants placés dans un home ou dans un centre d'accueil".

Article 10.-

(Comme à l'article 10 du projet).

Article 11.-

Les transferts d'emplois à mi-temps et d'emplois à temps plein peuvent avoir lieu au sein d'un même pouvoir organisateur, après consultation du personnel directeur et enseignant et après avoir recueilli l'avis de l'inspection et, le cas échéant, celui de l'association des parents reconnue.

Article 12.-

(Modifications de l'arrêté royal du 30 août 1984).

Article 13.-

Dispositions abrogatoires, conformément à l'observation formulée à propos l'article 14 du projet.

Article 14.-

(Article 15 du projet, à adapter aux observations formulées à propos de cet article).

Article 15.-

Le présent arrêté produit ses effets le 1er octobre 1991.

Article 16.-

(Comme à l'article 17 du projet)".

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
 Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
 Y. KREINS,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. I. KOVALOVSKY, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.