

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education pour la Communauté française, le 18 mars 1993, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "modifiant l'arrêté royal du 11 décembre 1987 déterminant le règlement organique des établissements d'enseignement de plein exercice de l'Etat dont la langue de l'enseignement est le français ou l'allemand, à l'exclusion des établissements d'enseignement supérieur", a donné le 25 mars 1993 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"... ce projet est destiné à rencontrer un vide juridique résultant des difficultés d'application de l'article 10 de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 déterminant le règlement organique des établissements d'enseignement de plein exercice de l'Etat dont la langue de l'enseignement est le français ou l'allemand, à l'exclusion des établissements d'enseignement supérieur".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

PREAMBULE.

1. A l'alinéa 1er, il y a lieu de remplacer les mots "coordonnées par l'arrêté royal du 20 août 1957" par les mots "coordonnées le 20 août 1957, notamment les articles 13 à 15 modifiés par la loi du 20 janvier 1981".

.../...

2. L'alinéa 2 doit être complété par les mots "et intégré, notamment l'article 13, modifié par la loi du 12 juillet 1974".

3. A l'alinéa 3, plutôt que de viser l'ensemble de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire, il serait plus précis d'y limiter la référence à la disposition de cette loi qui justifie légalement le projet.

Il est, dès lors, proposé de remplacer les mots "modifiée par la loi du 31 juillet 1975" par les mots "notamment l'article 5, § 3, 4°".

4. L'alinéa 4 appelle une remarque semblable à celle formulée pour l'alinéa 3.

Il convient donc de le compléter comme suit : "notamment l'article 8, § 2, 3°, l'article 10, § 1er, 1° et 2°, et l'article 11, § 2;"

5. Afin de limiter la référence à la disposition de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 que le projet entend modifier, il convient de compléter l'alinéa 5 par les mots "notamment l'article 10".

.../...

6. Les arrêtés cités aux alinéas 6 et 7 du préambule ne justifient pas légalement le projet. De plus, ce dernier ne leur apporte aucune modification textuelle.

En conséquence, les alinéas 6 et 7 sont inutiles et doivent être omis.

7. Comme le projet est dépourvu d'incidence budgétaire, l'Exécutif n'était nullement obligé de le soumettre à l'avis de l'Inspection des finances. Comme la mention d'avis non obligatoires mais donnés en fait est juridiquement superflue, il y a lieu d'omettre l'alinéa 8.

8. L'alinéa 9, devenant l'alinéa 6, doit être complété par l'indication de la date d'établissement du protocole de négociation syndicale, à savoir le 4 mars 1993.

9. Comme un arrêté de l'Exécutif fait nécessairement l'objet d'une délibération de l'Exécutif, les mots "et vu la délibération de l'Exécutif en date du" figurant au proposant sont inutiles et doivent être omis.

.../...

DISPOSITIF.Article 1er.I. Objet.

Alors que, dans sa version actuelle, l'article 10 de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 prévoit un règlement d'ordre intérieur pour chaque établissement d'enseignement de plein exercice de la Communauté, l'article 10 en projet tend à instituer un règlement d'ordre intérieur de base valable pour tous les établissements d'enseignement précités, lequel pourrait être complété par des dispositions spécifiques à chaque établissement d'enseignement.

L'établissement d'un règlement d'ordre intérieur de base répond à une nécessité qui a été précisée dans les termes suivants lors de la négociation syndicale :

"Il faut savoir que seuls six R.O.I. ont été approuvés. Mais ils ont donné lieu, du moins pour certains, à diverses interprétations juridiques importantes. Les procédures contentieuses, qui en sont résultées et qui portaient sur des contestations de décisions de chefs d'établissements, sont préjudiciables aux intérêts de l'enseignement organisé par la C.F. ... En fait, il s'agit pour les chefs d'établissement de rédiger un R.O.I. sur base d'un modèle-cadre type. Ce R.O.I. devra être adapté en fonction des remarques des membres du personnel et in fine, après accord du Conseil de participation".

L'article 10 en projet traite simultanément des deux règlements d'ordre intérieur et entremêle leur procé-

.../...

dure d'adoption, ce qui a pour effet de rendre le système peu compréhensible et, dès lors, impraticable.

Il importe de distinguer, pour l'examen du projet, le règlement d'ordre intérieur de base des dispositions complémentaires et spécifiques à chaque établissement.

II. Quant au règlement d'ordre intérieur de base.

1. L'article 10, alinéa 1er, en projet prévoit que le règlement d'ordre intérieur de base est "établi par le Conseil pédagogique de l'enseignement de la Communauté française et approuvé par le Ministre".

Si l'intention de l'auteur du projet est de déléguer de la sorte un pouvoir de décision audit Conseil pédagogique, ce que le libellé de la disposition suggère, elle se heurte aux objections suivantes.

Le Conseil pédagogique de l'enseignement de la Communauté française a été créé par l'arrêté de l'Exécutif du 21 octobre 1992 en remplacement du Conseil pédagogique de l'enseignement de l'Etat créé par l'arrêté ministériel du 10 août 1988.

Pas plus que son prédécesseur, ce conseil ne s'est vu investi d'un quelconque pouvoir de décision. Comme l'indiquent les missions qui lui ont été confiées par l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif du 21 octobre 1992, il s'agit d'un organisme d'avis et de coordination, créé à

.../...

l'initiative de l'Exécutif sans habilitation particulière, si ce n'est celle - tout à fait générale - prévue à l'article 8, § 2, 6°, du décret du 9 novembre 1990 portant organisation des établissements de l'enseignement organisé par la Communauté française et instaurant la participation des membres de la communauté éducative.

Sans y être habilité par le législateur décréteil, l'Exécutif ne peut déléguer à un organe consultatif tel que le Conseil pédagogique le pouvoir d'arrêter le règlement d'ordre intérieur de base, ne laissant au Ministre que la compétence de l'approuver ou non (1). Il le peut d'autant moins que l'article 8, § 2, 3°, du décret du 9 novembre 1990 précité habilite expressément l'Exécutif à arrêter "l'élaboration d'un projet éducatif cadre", lequel comprend notamment la fixation d'un règlement d'ordre intérieur valable pour tout l'enseignement de plein exercice de la Communauté.

Il y a, dès lors, lieu de prévoir que le règlement d'ordre intérieur de base est arrêté par le Ministre, éventuellement sur la proposition ou de l'avis du Conseil pédagogique.

2. Le règlement d'ordre intérieur de base est applicable, selon le cas, "de plein droit" - "en l'absence de dispositions complémentaires ou en cas d'improbation de

(1) Les délégués du Ministre ont confirmé que celui-ci ne disposerait pas d'un pouvoir de modification.

celles-ci" - ou le jour de "son approbation par le Conseil de participation de l'établissement concerné", lorsque les dispositions complémentaires ont été adoptées.

Cette partie du texte appelle les observations suivantes.

a) Tout d'abord, l'on n'aperçoit pas comment distinguer ces deux hypothèses et donc comment déterminer l'hypothèse dans laquelle on se trouve.

En réalité, comme l'ont exposé les délégués du Ministre, l'intention de l'auteur du projet est de prévoir que tant que des dispositions complémentaires n'ont pas été arrêtées par le chef d'établissement ou n'ont pas été approuvées par le Ministre, le règlement d'ordre intérieur de base est seul applicable. Cette intention ne ressort pas clairement du texte tel qu'il est rédigé.

b) Ensuite, tel qu'il est libellé, l'alinéa 2 de l'article 10 en projet semble prévoir que doivent être soumis à approbation du Conseil de participation tant le règlement d'ordre intérieur de base que les dispositions complémentaires. Les délégués du Ministre ont confirmé cette analyse en exposant que "le règlement d'ordre intérieur de base complété" est un nouvel acte et se substitue au règlement d'ordre intérieur de base.

Cette formule présente l'inconvénient majeur de traiter de la même manière les dispositions complémentaires

.../...

et celles du règlement de base, alors qu'elles n'ont pas la même valeur, du fait qu'une autorité différente arrête les unes et les autres.

Le risque existe notamment que l'autorité compétente pour arrêter les seules dispositions complémentaires modifie également les dispositions du règlement de base qui sont du seul ressort du Ministre.

En outre, le Conseil de participation semble être habilité à approuver toutes les dispositions du "règlement de base complété", alors que la compétence du Conseil de participation est, aux termes de l'article 11 du décret du 9 novembre 1990, limitée à l'établissement au sein duquel il est créé et, qui plus est, à un pouvoir d'"émettre des propositions" ou de "formuler des avis", lequel ne s'apparente pas à un pouvoir d'approbation, comme il est exposé ci-après.

Enfin, en application de l'alinéa 3, le Ministre serait saisi, non seulement des dispositions complémentaires, mais aussi du règlement de base, alors qu'il arrête ce dernier.

3. Il résulte des observations qui précèdent que l'auteur du projet doit distinguer nettement, d'une part, les "dispositions complémentaires" et, d'autre part, le règlement d'ordre intérieur de base, lequel doit être arrêté par le Ministre, éventuellement sur la proposition ou de l'avis du Conseil pédagogique, et entrer en vigueur immédia-

.../...

tement dans tous les établissements d'enseignement visés à l'article 1er de l'arrêté royal du 11 décembre 1987.

III. Quant aux "dispositions complémentaires".

1. L'article 10, § 1er, 1^o et 2^o, du décret du 9 novembre 1990 précité dispose que le chef d'établissement est compétent, après consultation du personnel enseignant, pour l'élaboration et la mise en oeuvre du projet éducatif et pédagogique propre à l'établissement, dans le respect du projet éducatif cadre visé à l'article 8, § 2, 3^o, du même décret.

Il a été précisé lors des travaux préparatoires du décret du 9 novembre 1990 que

"le projet éducatif rassemble les objectifs généraux de l'enseignement, les missions générales des écoles sur le plan du transfert du savoir et de la formation. Le projet pédagogique, quant à lui, traite de la méthodologie, de la mise en oeuvre d'une pédagogie pour réaliser ce projet éducatif. Les modes d'évaluation, explique le Ministre, font partie du projet pédagogique; la formation au respect d'autrui rentre pour sa part dans le projet éducatif global"(1).

L'adoption de dispositions complémentaires à un règlement d'ordre intérieur de base et spécifiques à un

(1) DOC. C.C.F., 1990-1991, n^o 159/2, p. 15.

établissement, lesquelles paraissent rentrer dans les notions précitées de projet éducatif et de projet pédagogique, relève dès lors bien de la compétence du chef d'établissement.

En prévoyant qu'il ne peut exercer cette compétence qu'après avoir consulté les différents groupes visés à l'article 10, alinéa 1er, en projet, l'auteur du projet ajoute au texte de l'article 10, § 1er, 1^o et 2^o, du décret du 9 novembre 1990, lequel ne prévoit que la consultation du personnel enseignant.

2. Selon l'article 10, alinéa 2, en projet, les dispositions complémentaires arrêtées par le chef d'établissement sont soumises à l'approbation du Conseil de participation de l'établissement concerné.

Si l'élaboration et la mise en oeuvre du projet éducatif et pédagogique propre à l'établissement rentrent bien dans les domaines d'intervention du Conseil de participation, celui-ci ne peut à ce sujet qu'émettre des propositions ou formuler des avis conformément à l'article 11, § 2, du décret du 9 novembre 1990.

Ainsi, il a été affirmé à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires de ce décret que le Conseil de participation est "associé à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des différents projets et actions développés au

.../...

sein de l'établissement" (1); il s'agit d'"organiser la participation au sein des écoles, mais non la cogestion" (2).

Le Conseil de participation ne peut donc être investi par l'Exécutif d'un pouvoir d'approbation.

3. Quant à l'intervention du Ministre, elle devrait également porter, comme l'ont exposé les délégués du Ministre, sur la violation de l'intérêt général et s'exprimer par une approbation ou par le refus de celle-ci.

L'article 10, alinéa 3, en projet, doit dans ce cas l'indiquer expressément.

D'autre part, il faut prévoir que les dispositions complémentaires n'entrent en vigueur qu'après l'intervention du Ministre, cette approbation constituant d'ailleurs généralement une condition suspensive de l'entrée en vigueur des dispositions soumises à approbation.

Il résulte de ce qui précède que l'article 10 en projet doit être fondamentalement revu.

(1) Doc. C.C.F., 1990-1991, n° 159/2, pp. 3 et 15; C.R.I., C.C.F., séance du 30 octobre 1990, p. 20.

(2) Doc. C.C.F., 1990-1991, n° 159/2, p. 24.

Article 2.

L'effet rétroactif prévu par l'article 2 n'est pas admissible, en l'occurrence.

La date du 1er mars 1993 doit être omise.

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. P. NIHOUL, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.