ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Education et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 1er juin 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental", a donné le 7 juin 1994 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, la demande d'avis est motivée par

> "... par le fait que le présent projet doit permettre à un certain nombre d'écoles de s'engager dès la rentrée prochaine dans la rénovation de leur enseignement fondamental. Par ailleurs, ledit projet est attendu au Conseil de la Communauté française où il est inscrit à l'ordre du jour de la prochaine séance du 14 juin".

*
* *

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

*
* *

Observation générale.

Le décret en projet recourt à des termes qui s'écartent de leur sens usuel et juridique; ces termes sont, par ailleurs, confus et peu usités. De plus, ces mots n'ont pas leur place dans un texte normatif. Mieux vaut, dès lors, les remplacer par des expressions courantes et plus aisément compréhensibles.

Intitulé.

Comme le projet tend principalement à rénover l'organisation des études dans l'enseignement fondamental et à inciter les établissements à modifier leurs pratiques pédagogiques en fonction de cette réforme, il serait, conformément à l'usage, préférable de rédiger l'intitulé comme suit :

"Projet de décret relatif à la rénovation de l'enseignement fondamental".

Arrêté de présentation.

Le projet ne contient pas d'arrêté de présentation. Il doit être complété à cet égard.

Dispositif.

La dimension du projet (24 articles) paraît insuffisante pour s'écarter du mode habituel de regroupement des articles en chapitres. En outre, afin que l'intitulé de chacune des subdivisions du dispositif rende mieux compte de l'objet des dispositions qui y sont rassemblées, il est proposé de structurer le dispositif comme suit :

a) un "Chapitre premier. Définitions et dispositions générales" qui regrouperait les articles 1er et 23 du projet;

b) un "Chapitre II. Dispositions relatives à l'organisation des études" qui rassemblerait les articles 2 à 5 du projet;

c) un "Chapitre III. Des subventions"' qui se substituerait au titre II;

d) un "Chapitre IV. Des conseils d'entité, des conseils de zone et des comités de coordination" qui regrouperait les articles 9 à 19 du projet;

e) un "Chapitre V. Du conseil général de l'enseignement fondamental" qui rassemblerait les articles 20 à 22 du projet;

Article 1er.

1. La définition de la notion "cycle" serait mieux rédigée comme suit :

"1° cycle : ensemble d'années d'études à l'intérieur duquel le passage à l'année d'études supérieure n'est pas subordonné à la réussite d'une épreuve;".

2. Le 2° appelle une double observation :

a) comme les "socles de compétences" ne représentent rien d'autre que des ensembles de règles et de normes relatives au niveau des études, on pourrait aisément, sans rendre plus difficile la compréhension du projet, s'abstenir d'utiliser cette expression issue du jargon pédagogique;

b) si, malgré ce qui vient d'être dit, l'expression "socles de compétences" continuait à figurer dans le décret à l'examen, la définition figurant au 2° doit être revue de manière à y éviter l'emploi du mot "référentiel" (1) dont la signification précise risque très vraisemblablement d'échapper à la majorité des lecteurs du projet.

---

(1) Ce mot est emprunté au langage des mathématiques où, selon le dictionnaire Robert, il désigne un "système de référence".

3. Le 3° est exprimé dans des termes vagues et ne constitue pas une définition claire de la notion d'"indicateur".

4. Pour ce qui concerne les définitions figurant aux 4°, 5° et 6°, il est renvoyé aux observations formulées à propos de l'article 7.

5. Comme elle fait double emploi avec l'article 5, § 1er, la définition figurant au 7° est dépourvue d'utilité et doit être omise.

Si la définition était néanmoins maintenue, il y aurait lieu d'omettre le mot "-ressource".

Articles 2 et 3.

Des précisions fournies par le délégué du ministre à propos du second tiret des articles 2 et 3, il résulte que c'est au Gouvernement de la Communauté que serait attribué le pouvoir d'énoncer, après concertation avec les organes représentatifs des pouvoirs organisateurs, des normes relatives au niveau des compétences ou des connaissances que les élèves doivent avoir acquis au terme de chacun des deux cycles dont l'enseignement fondamental sera à l'avenir composé.

Comme ni les articles à l'examen ni les autres dispositions du projet ne définissent les principes dont le Gouvernement aura à assurer la mise en oeuvre lors de

l'élaboration des arrêtés fixant le niveau des études, les habilitations figurant au second tiret des articles 2 et 3 excèdent les limites dans lesquelles l'article 24, § 5, de la Constitution entend enfermer les délégations consenties en faveur du Gouvernement. Les deux articles doivent donc être fondamentalement revus.

Sur le plan de la forme, il serait bon de profiter de cette révision des articles 2 et 3 pour se conformer à l'usage en rangeant sous des articles distincts, d'une part les dispositions permanentes relatives à la nouvelle organisation des études dans l'enseignement et, d'autre part, les dispositions transitoires applicables jusqu'au 1er septembre 2005.

Pour le surplus, au premier tiret devenant 1°, des articles 2 et 3, il est renvoyé à l'observation formulée à propos de la notion de "cycle" sous l'article 1er.

Article 4.

Même si elle est définie en des termes qui sont loin d'être éclairants (1), la mission - que l'article assigne aux deux services d'inspection visés à l'alinéa 1er - ne paraît pas différer fondamentalement du rôle de conseiller du Gouvernement que tout service administratif est naturellement appelé à assumer. L'alinéa doit, dès lors, être omis.

---

(1) Voyez l'alinéa 1er, 1er et 2e tirets.

Si, malgré les doutes qui existent quant à son utilité, l'alinéa devait être maintenu, il serait préférable d'y remplacer les mots "l'Inspection représentant le pouvoir normatif et subsidiant" par les mots "l'inspection visée à l'article 24, § 3, alinéa 2, 3°, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (1).

De manière générale, il convient d'user d'une terminologie plus compréhensible.

Article 5.

1. Au paragraphe 1er, on écrira :

"Art. 5. § 1er. Des animateurs pédagogiques chargés de concevoir et d'encourager toute action destinée à favoriser la ... sont mis à la disposition de chaque réseau ...".

2. L'habilitation prévue par le paragraphe 2, alinéa 2, appelle de nettes réserves : en effet, alors que les personnes dont elle permet de régler le statut par voie d'arrêté sont, de l'aveu même du délégué du ministre, des membres du personnel de l'enseignement, aucune disposition légale ne précise toutefois les principes que le Gouvernement est, ce faisant, appelé à mettre en

(1) Cette dernière remarque vaut pour la suite du projet.

oeuvre. Compte tenu des intentions des auteurs du projet, il serait sans doute plus indiqué de remplacer le paragraphe 2, alinéa 2, par des dispositions calquées sur celles des articles 1er, 2, 4 et 5, de la loi du 14 juin 1978 relative aux expériences de rénovation dans l'enseignement primaire et gardien.

Article 6.

Selon les informations communiquées au Conseil d'Etat, l'allégement et la simplification des tâches administratives des écoles dont il est question dans l'article n'impliquent pas la modification de dispositions de nature législative et pourra donc s'effectuer par voie d'arrêtés voire de circulaires. Compte tenu de ces précisions, l'article ne présente aucun caractère normatif et doit donc être omis.

Article 7.

L'examen de l'article permet d'y relever :

1° l'extrême imprécision des conditions de fond auxquelles les établissements d'enseignement primaire doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'intervention financière qu'il prévoit; ainsi en est-il tout particulièrement du paragraphe 2, 2°, qui ne précise ni l'ampleur ni la nature des difficultés auxquelles il fait allusion;

2° l’absence de toute indication quant aux critères qui doivent guider le Gouvernement dans la répartition, entre les différentes zones, du montant global prévu à cet effet au budget de la Communauté;

3° l’absence de toute disposition relative à la détermination du montant de l’intervention financière prévue en faveur des établissements satisfaisant aux conditions énoncées au paragraphe 2.

Si l’article 24, § 5, de la Constitution ne prohibe pas que des délégations soient, en matière de subventionnement de l’enseignement, consenties en faveur du Gouvernement, ces délégations ne peuvent porter que sur la mise en oeuvre de principes arrêtés par le législateur lui-même. A travers elles, le Gouvernement ne peut combler l’imprécision de ces principes ou affiner des options non suffisamment détaillées. Comme il méconnaît manifestement ces principes, l’article doit être fondamentalement revu.

Article 8.

Il est fait référence à l’observation formulée sous l’article 6.

Titre III (devenant le chapitre III).

Compte tenu de la remarque formulée à propos de la division du dispositif, il convient de modifier l'intitulé des subdivisions du titre III en y remplaçant chaque fois le mot "chapitre" par le mot "section" et le mot "section" par le mot "sous-section".

Article 10.

Au paragraphe 1er, le 3° serait mieux rédigé comme suit :

"3° remettre au conseil de zone dont il relève, un avis sur toute demande d'intervention financière fondée sur l'article 7".

Article 13.

Si l'alinéa 2 fixe bien la composition des assemblées générales de zone, aucune disposition du projet ne précise en revanche les attributions de ces organes propres aux réseaux subventionnés. L'article devrait donc être complété de manière à combler cette lacune.

Article 14.

Aucune disposition de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités ne

consacre l'existence, dans le chef des organisations syndicales, de prérogatives équivalentes à celles que l'article 14, § 1er, alinéas 2 et 3, leur reconnaît dans la procédure d'octroi des interventions financières visées à l'article 7. Selon l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, seule l'autorité fédérale est compétente pour régler en matière d'enseignement les relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales. Les alinéas précités qui méconnaissent cette règle de répartition des compétences doivent, dès lors, être omis.

Article 15.

1. La rédaction de l'alinéa 2 est incorrecte.

En outre, le membre de phrase "évaluation à destination du Gouvernement avec communication au Conseil" figurant au 2e tiret doit être rédigé de manière plus compréhensible.

L'observation vaut également pour l'article 19.

2. A l'alinéa 3, on écrira : "A défaut d'annulation dans ce délai, la décision devient définitive".

Article 16.

Comme il est dépourvu de toute portée juridique propre, l'alinéa 2, 3e tiret, est superflu et doit être omis.

Article 21.

En application de la loi du 19 décembre 1974 et de l'article 87, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il appartient au Gouvernement de la Communauté française et non au conseil général de soumettre une proposition susceptible d'entraîner des répercussions sur les conditions de travail à la consultation des organisations syndicales représentatives.

L'article 21, alinéa 2, doit dès lors, être revu.

*

De l'accord du délégué du ministre, l'article 24 doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,

Y. BOUCQUEY, conseillers d'Etat,
Y. KREINS,

Madame : J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. J.-J. STRYCKMANS.