

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique de la Communauté française, le 19 septembre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de décret de la Communauté française "organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit", a donné le 3 décembre 1997 l'avis suivant :

Observations préalables

1. Pressé de donner son avis dans un délai d'un mois, le Conseil d'Etat, qui est actuellement saisi d'un nombre considérable de projets pour lesquels l'urgence est également invoquée, n'a pu consacrer à l'examen du projet de décret le temps qui serait nécessaire. Il doit, dès lors, se limiter à formuler certaines observations essentielles. L'absence d'observations concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que les textes en projet ne soient ni critiquables, ni perfectibles. Dans un tel contexte, il va de soi que le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne saurait servir d'élément d'interprétation du décret en projet.

2. Le tableau permettant d'identifier les dispositions du projet qui reproduisent ou s'inspirent directement de dispositions existantes doit être annexé à l'avis.

Observations générales

I. Portée du projet

1. Le projet de décret de la Communauté française organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit est considérable par son ampleur, mais également par sa portée. Il a, en effet, pour objet de réintroduire le droit dans l'enseignement artistique, domaine qualifié par l'exposé des motifs de "capharnaüm réglementaire" tant, il

.../...

est vrai, qu'il n'était plus gouverné que par une pratique administrative dépourvue de véritable fondement légal.

2. Il est, toutefois, permis de souhaiter que la rédaction de certaines parties du projet, notamment celles relatives à la pédagogie, soit reconsidérée afin de les rendre intelligibles par leurs destinataires premiers, à savoir les enseignants et les élèves.

3. Ainsi, il ressort de l'article 4 du projet que le cursus scolaire sera divisé en cycles, degrés et filières. Ces notions ne sont toutefois pas clairement définies, ni dans le projet lui-même (les définitions figurant à l'article 1er sont particulièrement obscures), ni dans les travaux préparatoires.

La structure retenue par les auteurs du projet est ainsi présentée par le délégué du ministre :

"Structure de l'enseignement pour chacun des domaines d'enseignement, telle que proposée à l'article 4, § 2.

DEGRES	FILIERES	CYCLES
INITIATION	PREPARATOIRE	PREPARATOIRE, classé au cycle secondaire
OBSERVATION	FORMATION	SECONDAIRE
ORIENTATION	FORMATION	SECONDAIRE
DETERMINATION	QUALIFICATION ou TRANSITION	SECONDAIRE SECONDAIRE

.../...

Les degrés d'enseignement fixent les subdivisions pédagogiques et délimitent les objectifs d'éducation d'un cours d'enseignement.

Les filières quant à elles permettent de structurer les cours de manière à rencontrer les objectifs d'éducation ainsi définis selon des paramètres distincts lorsqu'il s'agit d'élèves optant pour une filière de qualification (horaire moins contraignant, cours complémentaires obligatoires moins nombreux) ou pour une filière de transition (formation plus étoffée, cours complémentaires imposés, horaire hebdomadaire plus contraignant).".

Les notions de filières et de degrés et leurs subdivisions, respectivement en préparatoire, formation, qualification ou transition, d'une part, initiation, observation, orientation et détermination, d'autre part, sont empruntées à la terminologie traditionnelle, telle qu'elle figure, notamment, dans la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale de l'enseignement secondaire et dans l'arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire.

En ce qui concerne les trois premiers degrés, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la pertinence de la distinction entre degrés et filières, étant donné que seul le dernier degré comporte deux filières. Il n'aperçoit pas non plus pourquoi il existe différentes divisions en cycles alors que les différentes subdivisions ressortissent à l'enseignement secondaire.

Ces notions propres à la structure de l'enseignement obligatoire ne peuvent pas être transposées sans adaptation à l'enseignement artistique à horaire réduit.

.../...

4. En termes d'objectifs pédagogiques, il résulte de l'article 4, § 3, du projet que les auteurs reproduisent la notion de socle de compétences développée, notamment, dans le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (1). Cette notion n'est cependant pas définie. Il n'est pas non plus certain que toutes les implications pédagogiques du recours à cette notion aient été mesurées (2).

5. Il convient que les auteurs du projet définissent ces différentes notions visées aux points 3 et 4 et précisent les objectifs pédagogiques propres à chaque subdivision. Cela permettrait, d'une part, de tenir compte des exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution (voir ci-après, l'observation générale III.2), et, d'autre part, de faire clairement le départ, en matière d'organisation de l'enseignement, entre ce qui est imposé par le décret et ce qui est laissé à la liberté des pouvoirs organisateurs (3).

(1) Moniteur belge du 23 septembre 1997.

(2) Voir, par exemple, l'article 21, alinéa 2, 4^o, du projet dont il résulte que la délibération portera à la fois sur les socles de compétences, le résultat des épreuves et évaluations et le savoir des élèves. Or, si l'on considère les socles de compétences dans l'acception retenue dans le décret précité du 24 juillet 1997, la décision de réussite ou d'échec résultera d'une appréciation des compétences globales de l'élève.

(3) Ainsi, certaines obligations en termes de programme de cours n'apparaissent qu'à la lecture de dispositions relatives à la définition de l'élève régulier. Il résulte de l'article 11, 2^o, du projet que l'élève doit suivre plusieurs cours dans un domaine d'enseignement.

Il convient également que l'exposé des motifs soit plus amplement développé afin que les options retenues par les auteurs du projet apparaissent clairement.

II. Champ d'application du projet

Selon l'article 2 du projet, la Communauté française organise ou subventionne l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit. L'article 3, § 1er, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, auquel se réfère l'article 2 du projet, fait obligation à la Communauté française d'organiser un tel enseignement là où le besoin s'en fait sentir. Pourtant, le projet ne règle pas l'organisation de l'enseignement de la Communauté. Il ne s'applique qu'à l'enseignement subventionné (voir notamment les dispositions relatives à l'organisation générale, au conseil des études et au financement des établissements où ne semble pas envisagé un enseignement organisé par la Communauté).

Selon le délégué du ministre :

"A la lumière du point 9 des "résolutions" relatives au Pacte scolaire, il apparaît que l'obligation pour l'Etat d'organiser un enseignement vise particulièrement l'enseignement obligatoire car étant liée à l'obligation scolaire et au droit des parents de choisir le type d'éducation de leurs enfants.

.../...

Pour des raisons historiques et sur base de l'arrêté royal du 26 mars 1954, l'Etat a opté pour le subventionnement de cours artistiques privés (enseignement libre non confessionnel) ou publics (communal) déjà existants plutôt que d'organiser son propre réseau d'enseignement (une politique différente était menée en région néerlandophone où ont été créées quelques académies d'Etat).

L'article 2 du projet de décret a été libellé de sorte qu'il soit en concordance avec l'article 3, § 1er, de la loi du Pacte scolaire et ne supprime pas la possibilité pour la Communauté française d'organiser à l'avenir son propre réseau.

Du fait que celui-ci n'existe pas actuellement, le projet de décret n'envisage que des dispositions régissant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit dans le cadre de l'enseignement subventionné."

Cette justification ne peut convaincre. Il ne résulte ni du texte de l'article 3, § 1er, de la loi du 29 mai 1959, ni des résolutions du Pacte scolaire que l'obligation pour la Communauté française d'organiser un enseignement là où le besoin s'en fait sentir vise particulièrement l'enseignement obligatoire. Il suffit de rappeler que l'article 3, § 1er, précité, vise notamment l'enseignement gardien.

Dès lors, dans un souci de cohérence, les auteurs du projet doivent soit, s'ils considèrent qu'il n'est pas besoin d'organiser un enseignement artistique à horaire réduit de la Communauté française, omettre les mots "organise ou" à l'article 2 du projet, soit régler l'organisation de cet enseignement.

.../...

III. Respect des normes constitutionnelles et internationales

1) L'article 24, § 4, de la Constitution

1. Le principe d'égalité requiert, notamment, que la règle de droit soit générale et abstraite (1). Pourtant, le projet examiné contient deux séries de règles qui n'ont vocation à s'appliquer qu'à des établissements limitativement énumérés dans le texte même du décret.

D'une part, en ses articles 23, 24, 35, 36, 48, le projet de décret règle l'organisation des périodes d'enseignement artistique des humanités artistiques et fixe une dotation et des normes de rationalisation spécifiques.

L'article 23 du projet de décret réserve la possibilité d'organiser des humanités artistiques à huit établissements qu'il énumère. Le délégué du ministre justifie comme suit cette disposition :

"Les humanités artistiques sont organisées depuis 1976 sur base de circulaires ministérielles, les établissements étant choisis depuis lors par décisions ministérielles.

Pour des raisons budgétaires, des restrictions ont été introduites depuis 1996 pour aboutir à la situation décrite dans un document joint en annexe n° 5. Le choix des établissements a été effectué sur base des autorisations données antérieurement et du nombre

(1) Sur ce thème, voir notamment E. CEREXHE avec la collaboration de J.-L. VAN BOXSTAEL, Introduction à l'étude du droit, Les institutions et les sources du droit, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 285-287.

d'élèves inscrits en 95-96 et 96-97 tout en présentant pour l'avenir une répartition géographique équilibrée.

N.B. : Les humanités artistiques ne sont pas organisées dans le domaine des arts plastiques dès lors qu'un enseignement est dispensé dans ce domaine dans quatre établissements relevant de l'enseignement secondaire de plein exercice.

Vu l'importance du coût/élève de ces organisations (+ de 190.000 F.) et la faiblesse du nombre d'élèves concernés, il est impensable de ne pas rationaliser l'offre de formation pour centraliser les cours et en réduire le coût de fonctionnement."

D'autre part, en ses articles 25, 37, 38 et 41, le projet de décret réserve à deux établissements, l'Institut de rythmique Jacques Dalcroze de Belgique, à Bruxelles, et l'Académie de musique Saint-Grégoire, à Tournai, un régime dérogatoire en matière d'organisation de l'enseignement, de calcul de la dotation et de normes de rationalisation et de programmation.

Interrogé sur la compatibilité de telles dérogations avec le principe d'égalité consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution, le délégué du ministre a répondu :

"Le principe d'égalité de traitement est justifié lorsque des enseignements ou des établissements organisent des formations semblables ou comparables.

Or, il s'agit dans ce cas d'établissements "hors normes" ayant des projets éducatifs spécifiques et développant des méthodes pédagogiques spécifiques sur base desquelles des structurations des cours particulières ont été organisées depuis plusieurs années.

.../...

Un retour à la "norme commune" applicable aux autres établissements équivaldrait à les condamner à une fermeture inéluctable et à la prise en charge par la Communauté française de traitements d'attente pour des membres du personnel difficilement réaffectables."

Le législateur peut, certes, adopter des normes tendant à rationaliser l'offre d'enseignement tout comme il peut adopter un régime dérogatoire au droit commun afin de prendre en compte la situation spécifique de certains établissements ayant opté pour une pédagogie particulière. Cependant, le décret doit demeurer une norme générale et abstraite. Il ne peut donc désigner de manière limitative les établissements qui, dans le premier cas, se verront réserver le droit de proposer des humanités musicales, dans le second cas, pourront bénéficier du régime dérogatoire. Afin de respecter le principe d'égalité, le législateur doit établir des critères objectifs et raisonnables lui permettant d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé. Tous les établissements répondant à ces critères pourront alors revendiquer le bénéfice de telles normes.

Les dispositions organisant les deux régimes précités, à savoir les articles 23, 24, 25, 35, 36, 37, 38, 41 et 48 du projet, doivent être fondamentalement revues.

.../...

2. En de nombreuses dispositions, le projet établit des distinctions, qu'il convient de justifier, entre les différents domaines d'enseignement :

- a) l'article 12, § 1er, établit des nombres différents de périodes de cours hebdomadaires à suivre suivant les domaines d'enseignement. Invité à justifier cette distinction, le délégué du ministre a répondu :

"Le nombre minimum de périodes a été fixé par chacun des "spécialistes" du domaine concerné et soumis à l'avis du conseil de perfectionnement qui a rendu un avis favorable. Les différences sont notamment justifiées par des raisons pédagogiques (selon que la pratique artistique puisse ou non être effectuée en dehors de l'académie) et d'âge des élèves (l'élève des arts plastiques doit pouvoir disposer du temps nécessaire à la réalisation de sa création, tandis que l'élève musicien peut plus facilement travailler son instrument à domicile, les élèves des cours de danse débutent généralement très jeunes - 5 ans - alors que les élèves des arts plastiques se dirigent plus tardivement vers les académies).";

- b) l'article 31, § 2, fait varier la dotation de périodes en fonction du domaine visé. Le délégué du ministre explique ainsi cette différence de traitement :

"Les chiffres proposés ont été obtenus en établissant, sur base de la situation enregistrée en 96-97, le total des périodes de cours utilisées par chacun des domaines (tous établissements confondus) et en répartissant celui-ci sur base des élèves répertoriés. Il s'agit donc de chiffres correspondant à l'encadrement moyen de chacun des domaines.

.../...

Cette répartition s'effectue donc sur base de situations acquises et de prépondérance de certains domaines sur d'autres résultant des choix des pouvoirs organisateurs et des blocages instaurés par le pouvoir subventionnant depuis 1982.

SITUATION 1996-1997

Arts plastiques et visuels	123.424 périodes	- 10.192 élèves
Musique	906.240 périodes	- 54.054 élèves
Arts de la parole et du théâtre	134.360 périodes	- 12.271 élèves
Danse	45.600 périodes	- 8.078 élèves

Il est à noter que l'organisation des cours dans une forme strictement individuelle (cours d'instruments) ou dans une forme semi-collective (art dramatique) ou collective (danse, ateliers des arts plastiques) impose des critères de subventionnement différenciés.";

- c) l'article 39 fait varier le montant des subventions de fonctionnement en fonction des domaines concernés. Le délégué du ministre justifie ainsi cette distinction :

"Sur base des élèves inscrits aux différents cours, un taux moyen de subventionnement a été établi pour les élèves fréquentant les académies de musique et ceux fréquentant les académies des beaux-arts.

Le taux moyen a été redistribué en deux montants, celui affecté aux élèves en initiation (qui suivent moins d'heures de cours et occasionnent peu de frais) et celui affecté aux élèves fréquentant les autres degrés d'enseignement (fréquentant plus d'heures de cours, besoins en matériel didactique plus importants, fréquentation de cours complémentaires imposée ...).

Par ailleurs, ces montants ont été modulés en fonction d'objectifs d'économies budgétaires programmées par le Gouvernement (voir tableau ci-après).

.../...

La différence enregistrée entre les montants octroyés pour les élèves des arts plastiques et pour les élèves des autres domaines s'explique par des raisons objectives d'organisation des cours :

- les ateliers de peinture, sculpture, ... demandent des espaces importants;
- les élèves sont présents à l'école durant plus de périodes de cours (frais d'éclairage, chauffage, ...);
- les cours ont des applications pratiques nécessitant un matériel non renouvelable (papier, couleurs, film, ...);
- les cours de techniques artistiques imposent des investissements importants (fours, machines-outils, caméras, ...);

Ens.	Elèves prép.	Elèves second.	Subv. liquidées	Subv. calculées sur base de l'article 39
Off. arts pl.	3.321	6.871	23.706.570	20.221.370
Off. autre	11.791	54.946	56.236.103	52.047.780
Off. total	15.112	61.817	79.942.673	72.269.150
Libre	1.781	6.362	7.099.974	6.176.100
TOTAUX	16.893	68.179	87.042.647	78.445.250

- d) l'article 40 fixe des normes de rationalisation et de programmation différentes suivant les domaines concernés. Le délégué du ministre justifie ainsi ces différences :

"Il s'agit, comme dans les autres paramètres relatifs aux dotations de périodes de cours ou aux règles d'octroi des subventions existantes, de fixer des normes réalistes en fonction des populations

.../...

scolaires enregistrées en 96/97. Ces normes ont été négociées avec les pouvoirs organisateurs, compte tenu du fait que pour pouvoir respecter les dispositions de l'article 7 (structure minimale des cours), il s'imposait de comptabiliser un nombre suffisant d'élèves pour obtenir une dotation permettant le subventionnement de ce cursus de base."

Il semble que ces justifications soient admissibles du point de vue des principes inscrits dans la Constitution (article 24, § 4).

3. Les dispositions relatives au statut pécuniaire des membres du personnel contiennent de nombreuses distinctions qui, pour la plupart, trouvent leur origine dans des dispositions plus anciennes. L'histoire ne peut, à elle seule, fournir une justification suffisante à une distinction. Le législateur décréteil doit s'assurer que ces distinctions se fondent toujours, actuellement, sur des justifications objectives et raisonnables. A titre d'exemples, il conviendrait de justifier :

- le fait qu'en vertu de l'article 78, § 2, alinéa 2, seuls les chômeurs mis au travail ne verront leur ancienneté pécuniaire valorisée que lorsqu'ils seront nommés à titre définitif;
- en vertu de l'article 81, §§ 2 et 3, l'ancienneté sera valorisée de manière différente suivant le type d'établissement d'enseignement dans lequel elle aura été acquise.

.../...

2) L'article 24, § 5, de la Constitution

Le projet de décret a été fondamentalement revu afin de prendre en compte l'avis de la section de législation L. 26.223/2 du 16 avril 1997 qui considérait que, par les nombreuses et importantes délégations qu'il contenait, le projet, dans sa première version, méconnaissait l'article 24, § 5, de la Constitution.

Le projet présentement examiné contient, toutefois, encore certaines délégations qui ne paraissent pas compatibles avec la disposition constitutionnelle précitée :

- les articles 4, § 3, alinéa 2, et 25, alinéa 2, du projet délèguent au Gouvernement la compétence de préciser les critères définissant les objectifs de l'enseignement artistique à horaire réduit. De telles délégations ne semblent pas compatibles avec l'article 24, § 5, de la Constitution, tel qu'il est interprété par la Cour d'arbitrage (1);
- les articles 8, § 1er, alinéa 2, 9, alinéa 2, et 25, alinéa 2, du projet délèguent au Gouvernement la

(1) C.A., arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996, Rec., 1002. Voir, dans le même sens, les avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 23.400/2 du 7 juin 1994 sur un avant-projet de décret relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental, Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 175/1, p. 17.; L. 26.242/2 du 23 avril 1997 sur un projet de décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 152/1, p. 72.

compétence de définir les conditions d'admission à l'enseignement. Ces délégations ne semblent pas compatibles avec l'article 24, § 5, de la Constitution, tel qu'il est interprété par la Cour d'arbitrage (1);

- les articles 33 et 38 chargent le Gouvernement de fixer des normes relatives au subventionnement de l'enseignement. Si une délégation peut être admise en cette matière, il convient que le décret établisse lui-même les critères que le Gouvernement devra suivre en vue de la fixation de ces normes (2).

(1) C.A., arrêt n° 11/96 du 8 février 1996, Rec., p. 105, considérant B.6.; arrêt n° 43/96 du 2 juillet 1996, considérant B.6., Moniteur belge du 25 juillet 1996; arrêt n° 80/96 du 18 décembre 1996, Moniteur belge du 14 janvier 1997. Dans le même sens, voir les avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 23.103/2 du 20 avril 1994 sur un projet de décret relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 166/1, p. 36; L. 24.986/2 du 2 avril 1996, sur un projet de décret de la Communauté germanophone relatif à l'organisation d'un enseignement à horaire réduit dans l'enseignement secondaire ordinaire, R.D. Gem, 1995-1996, n° 43/1, pp. 10-11.

(2) Sur l'admissibilité de délégations en matière de financement de l'enseignement, voir notamment C.A., arrêt n° 45/94 du 1er juin 1994, Rec., p. 606, et les avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 23.796/2 du 19 octobre 1994 sur deux amendements au projet de décret fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en grandes écoles, Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 171/10, p. 2; L. 24.913/2 du 20 mars 1996 sur un avant-projet de décret relatif au programme d'urgence pour les bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisé ou subventionné par la Communauté française, Doc. C.C.F., 1995-1996, n° 87/1, p. 12.

3) L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

L'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fait à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, dispose notamment :

- "1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent, en outre, que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix.
2. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :
 - a) l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;
 - b) l'enseignement secondaire sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité;
 - c) l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et, notamment, par l'instauration progressive de la gratuité;

.../...

- d) l'éducation de base doit être encouragée ou intensifiée, dans toute la mesure possible, pour les personnes qui n'ont pas reçu d'instruction primaire ou qui ne l'ont pas reçue jusqu'à son terme;
- e) il faut poursuivre activement le développement d'un réseau scolaire à tous les échelons, établir un système adéquat de bourses et améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant."

Selon la Cour d'arbitrage :

"Il résulte de la définition du droit à l'éducation inscrite à l'article 13.1 du Pacte que la notion d'enseignement visée par l'ensemble de l'article 13 doit s'entendre largement. Cette interprétation est confirmée par l'article 13.2.b), qui, en ce qui concerne l'enseignement secondaire, précise que celui-ci est visé "sous ses différentes formes". Il s'ensuit que l'enseignement artistique ne peut être considéré comme étant exclu des différentes formes d'enseignement protégées par le Pacte." (1).

En vertu de l'article 13.2.e), du Pacte précité, les Etats parties au présent pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice du droit à l'enseignement, il faut "améliorer de façon continue les conditions matérielles du personnel enseignant". Ces conditions matérielles ne sont pas seulement des moyens pédagogiques destinés à l'apprentissage des élèves, mais visent également la

(1) C.A., arrêt n° 40/94 du 19 mai 1994, considérant B.2.5.

situation pécuniaire des enseignants (1). Cette disposition comporte ce que les Anglo-Saxons appellent une clause de "standstill", traduite en français par la notion "d'effet de cliquet".

Dans son avis L. 20.014/10 du 22 juin 1990 sur un projet de décret "modifiant certaines législations en matière d'enseignement", la section de législation explicitait ainsi "l'effet de cliquet" :

"Il n'est pas nécessaire d'entrer dans la controverse relative à la mesure dans laquelle les dispositions citées sont d'application directe. Il suffit de constater qu'elles imposent au moins de tendre vers la gratuité et qu'elles interdisent aux Etats d'édicter des mesures qui iraient à l'encontre de l'engagement qu'ils ont pris. "Cet engagement comporte au minimum le clichage de la situation existante (standstill dans la terminologie anglo-saxonne) : à supposer que la gratuité ne fût pas pleinement assurée lors de son entrée en vigueur (celle du Pacte), les droits d'inscription perçus à ce moment ne pouvaient être modifiées qu'à la baisse"." (2) (3).

-
- (1) Voir à cet égard l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 22 juin 1990 (Doc. C.C.F., 1989-1990, n° 147/1, pp. 14 et 15), où l'article 4 de l'avant-projet de décret modifiant certaines législations en matière d'enseignement, qui entendait réduire la rétribution de certains enseignants, a été déclaré contraire à l'article 13.2.e), du Pacte précité. Voir également l'avis L. 24.874/2/8 des 30 janvier et 1er février 1996 (R.D. Gem, 1995-1996, n° 37/1, p. 24).
- (2) M. LEROY, "Le pouvoir, l'argent, l'enseignement et les juges", observations sous C.E., n° 32.989 du 6 septembre 1989, en cause M'Feddal et consorts, Revue trimestrielle des droits de l'homme, 1990, p. 196.
- (3) Doc. C.C.F., 1989-1990, n° 147/1, p. 14. Dans le même sens d'une interdiction de rétrograder imposé par l'article 13 du Pacte, voir notamment C.E., arrêt n° 32.989, op. cit., pp. 187-188; Cass., 20 décembre 1990, J.L.M.B., 1991, p. 1206, et observations de R. ERGEC, "Le minerval exigé des élèves étrangers et les effets directs des droits économiques et sociaux".

Il en résulte que la situation matérielle, y compris la situation pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement artistique à horaire réduit ne peut régresser.

Le délégué du ministre justifie ainsi le respect de cette exigence en ces termes :

"Par son principal objectif (inscrire l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit dans un véritable cadre structuré d'enseignement), le projet de décret donne aux membres du personnel des garanties d'emploi et de subventionnement dont ils ne bénéficient pas actuellement.

a) Pour ce qui concerne l'emploi

1. Au niveau des établissements, le système des "quotas d'heures de cours subventionnables" appliqué depuis 1982 ne repose sur aucune base légale (circulaires ministérielles) et ne tient compte d'aucun paramètre objectif d'affectation des périodes de cours.

Le projet de décret organise un système de redistribution des périodes de cours subventionnables entre les établissements, sur base des populations scolaires régulières.

2. Pour ce qui concerne les membres du personnel, des règles fixent les conditions de création et de maintien des emplois permettant une application correcte et complète des dispositions des statuts des membres du personnel de l'enseignement subventionné.

Ces règles permettent par ailleurs à la Communauté française d'étendre à l'enseignement artistique à horaire réduit les garanties à l'emploi dont bénéficient les autres membres du personnel des enseignements subventionnés (pertes partielles de charge, réaffectation, remise au travail ...).

.../...

b) Pour ce qui concerne les subventions-traitements

- En corollaire au point précédent, le maintien d'un traitement d'attente en cas de perte partielle de charge sera garanti pour les membres du personnel nommés à titre définitif (ce qui n'est pas le cas actuellement).
- Le nouveau statut pécuniaire présente des aspects positifs :
 - 1°) en matière d'ancienneté pécuniaire, par la valorisation de services jusqu'à présent exclus par application de l'arrêté royal du 10 mars 1965 qui sera abrogé et par l'uniformisation des anciennetés pécuniaires distinctes;
 - 2°) en matière des prestations, par la suppression des prestations supplémentaires non rémunérées pouvant être imposées par les Pouvoirs organisateurs (chapitre II du protocole d'accord du 19 octobre 1973) et à l'uniformisation du régime de prestations des enseignants (24 périodes de 50 minutes) s'accompagnant de mesures de transposition des prestations garantissant le maintien global des prestations et de l'emploi;
 - 3°) en fixant des échelles barémiques non contestables (et non plus sur base du protocole d'accord précité, jamais concrétisé par arrêté royal d'un arrêté ministériel du 10 novembre 1978 portant assimilation des titres dont la légalité est douteuse)(sic).
- Etant donné l'incroyable mosaïque que représentent les situations pécuniaires individuelles des membres du personnel, chaque situation devra être examinée par l'administration pour mettre en application un nouveau statut pécuniaire ayant des effets favorables pour les uns (revalorisation des "petits" barèmes, valorisation d'anciennetés pécuniaires non comptabilisées actuellement), maintenant un statu quo barémique pour les autres ou imposant un pla-

.../...

fonnement temporaire des rémunérations pour quelques-uns, l'objectif étant d'harmoniser les régimes des prestations et des modalités de calcul des rémunérations particulièrement hétéroclites entraînant des constantes fluctuations des subventions-traitements.

La seule régression de la subvention-traitement d'un définitif ne se rencontrera que dans les mesures visant à ne plus subventionner des prestations exercées en supplément à une prestation complète (c. art. 72, § 3)".

Il n'apparaît pas qu'une atteinte manifeste soit portée à l'exigence du maintien du statut pécuniaire des agents de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit. Les règles énoncées par les conventions internationales et, spécialement, par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels semblent respectées.

IV. Insertion du projet dans la législation existante

1. Selon le commentaire consacré à l'article 2, "Afin de lever toute ambiguïté possible, notamment eu égard à l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959, la disposition examinée fait clairement entrer la nouvelle appellation "enseignement secondaire artistique à horaire réduit" dans le champ d'application de la loi du pacte scolaire".

Afin de rencontrer effectivement cet objectif, de l'accord du délégué du ministre, l'article 1er, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la

.../...

législation de l'enseignement, qui exclut les écoles de musique du champ d'application de cette loi, sera abrogé.

Il convient, en outre, de s'assurer que les dispositions du projet ne sont pas incompatibles avec celle de la loi du 29 mai 1959 précitée (1). Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de revoir, par exemple, la rédaction du chapitre V de la loi et des articles 6 et 7 du projet qui déterminent chacun les conditions d'admission aux subventions, ainsi que du chapitre VI de la loi et du chapitre III du projet, qui règlent chacun la matière des subventions. Il convient également d'éliminer les dispositions redondantes (par exemple l'article 4, § 4, du projet, qui ne fait que reproduire l'article 6 de la loi).

Enfin, le décret et la loi occupant une place égale dans la hiérarchie des normes, il faut veiller à ce que certaines dispositions du projet ne soient pas présentées comme des dispositions portant exécution de la loi du 29 mai 1959 (voir, par exemple, les articles 2 et 39 du projet) (2). Il serait préférable, dans ces hypothèses de modifier la loi de 1959.

(1) Voir, dans le même sens, l'avis L. 26.242 du 23 avril 1997 sur un projet de décret "définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre", Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 152/1, pp. 73-75.

(2) La même remarque vaut pour l'article 40 du projet qui se présente comme une disposition d'exécution du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française.

2. Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (1) a vocation à s'appliquer à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit. Selon son article 1er, ce décret "s'applique à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire ordinaires et spéciaux organisés ou subventionnés par la Communauté française". Cette disposition n'exclut nullement l'enseignement artistique, qui est l'une des branches de l'enseignement ordinaire (voir, par exemple, l'article 1er de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale de l'enseignement secondaire). Il ne pourrait pas être soutenu que le décret précité ne s'applique qu'à l'enseignement obligatoire puisqu'il régit notamment l'enseignement maternel. La circonstance que l'enseignement à horaire réduit est visé à l'article 4 du décret du 24 juillet 1997 par référence à l'article 2, alinéa 1er, du décret du 3 juillet 1991 organisant l'enseignement à horaire réduit, qui ne concerne que l'enseignement professionnel, ne suffit pas à exclure l'enseignement artistique à horaire réduit du champ d'application du décret du 24 juillet 1997.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient donc de modifier l'article 1er du décret du 24 juillet 1997 afin d'exclure l'enseignement artistique à horaire réduit du champ d'application de celui-ci. En effet, la majorité des dispositions de ce décret sont incompatibles avec le projet de décret examiné.

(1) Moniteur belge du 23 septembre.

Pour les mêmes raisons, il convient de modifier l'article 1er du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire.

3. Certains textes devront être modifiés afin de les rendre compatibles avec le présent projet. Il en va, notamment, ainsi de l'article 2 du décret du 1er février 1993 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné et de l'article 2 du décret du 6 juin 1994 fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné.

4. Le procédé de la législation par référence est à exclure en raison de l'insécurité juridique qu'il génère, spécialement lorsqu'il est fait référence à une norme de valeur obligatoire inférieure (2). Il convient donc, dans toute la mesure du possible, que le projet s'abstienne d'user d'un tel procédé (voir notamment les articles 23, 62, 71, 77, 78, 81, § 3, 83, 101, 103 du projet).

Le recours à ce procédé est impossible lorsqu'il est fait référence à des textes abrogés ou dont le fondement légal a été abrogé. Tel est le cas de l'arrêté royal du 15 avril 1958 portant statut pécuniaire du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique, qui, relativement à l'enseignement artistique, trouvait son fondement légal dans l'article 8 de

(2) Voir, notamment, R. ANDERSEN, "Les méfaits de la législation par référence", obs. sous Cass., 10 octobre 1991, Rev. dr. commun., 1992, pp. 197-201; A. de THEUX et I. KOVALOVSKY, Précis de méthodologie juridique, Les sources documentaires du droit, Bruxelles, F.U.S.L., 1995, pp. 138-139; Chr. LAMBOTTE, Technique législative et codification. Notes et exemples, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, pp. 58-68.

la loi du 14 mai 1955 sur l'enseignement artistique, article abrogé par l'article 197, 3°, de l'arrêté royal du 29 août 1966 relatif au statut de certaines catégories de membres du personnel de l'enseignement de l'Etat, adopté en vertu de l'article 9 de la loi du 22 juin 1964 qui habilitait le Roi à abroger certaines dispositions légales.

Dès lors, plutôt que de se référer à l'arrêté royal du 15 avril 1958, il convient de reproduire la disposition visée dans le texte du décret (voir notamment l'article 71, § 1er, du projet). Pour les mêmes raisons, l'on ne peut se référer à l'arrêté royal du 9 novembre 1978 fixant les conditions requises pour la création d'emplois dans les établissements d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit de l'Etat relevant du Ministre de la Culture néerlandaise et du Ministre de la Culture française, qui trouvait également son fondement légal dans l'article 8, abrogé, de la loi du 15 mai 1955 (voir l'article 62 du projet). L'on ne peut pas davantage se référer à l'arrêté ministériel du 20 août 1959 fixant la durée des services admissibles prestés à titre intérimaire par les membres du personnel enseignant, scientifique et assimilé du ministère de l'Instruction publique, qui est fondé sur l'arrêté royal du 9 novembre 1978 précité (voir l'article 81, § 3, du projet).

Les auteurs du projet sont amenés à se référer, à titre transitoire, à un protocole d'accord conclu le 19 octobre 1973 entre le Gouvernement et le Front commun syndical des services publics dans le cadre de la programmation sociale 1972-1973 (voir notamment les articles 66, 77, 98, § 2, du projet). Ce protocole n'a aucune valeur juridi-

.../...

que puisqu'il n'a jamais été concrétisé par un arrêté royal. Cependant, il apparaît qu'il s'agit du seul texte qui règle le calcul des traitements depuis le 1er avril 1972. Il est indispensable d'annexer le protocole au décret. En effet, en s'y référant, le décret conférerait une valeur légale à ce protocole. Or, on ne peut conférer une telle valeur à un texte non publié.

V. Attribution de compétences au ministre ou à l'administration

Plusieurs dispositions du projet (voir notamment les articles 4, § 5, 28, 95, § 3), chargent "l'administration" de tâches d'exécution des dispositions législatives. D'autres dispositions attribuent des compétences au "ministre" (voir notamment les articles 4, § 4, 28, 38, 57, § 2, 2°, 71, § 4, 95, §§ 3 et 4, 100, §§ 3 et 4, 112, 3°).

Les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décretaal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (1). Les dispositions précitées doivent donc être revues afin de se conformer à ces principes.

(1) En ce sens, voir notamment l'avis L. 26.242 du 23 avril 1997, op. cit., p. 75.

Observations particulières

Article 1er

Le 2º, qui réserve l'appellation d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit aux établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française, n'est pas conciliable avec la liberté d'enseignement consacrée par l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution (1).

De l'accord du délégué du ministre, les mots "qui seuls peuvent utiliser cette appellation" seront remplacés par les mots "par la Communauté française".

Article 8

1. Sous réserve de l'observation générale C, 2), de l'accord du délégué du ministre, afin d'éviter une contradiction, au paragraphe 1er, entre l'alinéa 1er, 2º, qui attribue au conseil de classe et d'admission la compétence de fixer les capacités et aptitudes particulières requises, et l'alinéa 2 qui attribue cette compétence au Gouvernement, les mots "aux littéra 1º à 3º" figurant au paragraphe 1er, alinéa 2, seront remplacés par les mots "aux 1º et 3º".

(1) Voir, en ce sens, l'avis L. 19.914/2, donné le 22 juin 1990, sur un projet de décret "organisant l'enseignement de promotion sociale".

2. Il paraît difficile d'envisager que la fréquentation de l'ensemble des cours, visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, 5°, puisse constituer une condition d'admission. Cela pourrait constituer un motif d'exclusion. En conséquence, cette disposition doit être omise.

Article 11

Interrogé sur la portée des mots "Pour chaque domaine d'enseignement", le délégué du ministre a précisé que "la régularité d'un élève est déterminée par rapport aux obligations du domaine d'enseignement qu'il fréquente. Un élève peut donc être régulier dans plusieurs domaines simultanément.".

Article 12

1. Il convient d'ajouter, au paragraphe 1er, alinéa 1er, après les mots "périodes de cours", le mot "hebdomadaire".

2. En vertu de l'article 12, § 2, alinéa 2, un élève peut être considéré comme régulier dans plusieurs établissements dont il fréquente un cours de base. Cette faculté pourrait avoir un effet indésirable, à savoir que les établissements incitent les élèves à fréquenter un maximum d'établissements différents. Pour le délégué du ministre, "c'est effectivement une dérive possible, pour

.../...

autant que les élèves soient disposés à multiplier leurs déplacements. L'interdiction de cette pratique réduirait cependant le libre choix des élèves à accéder à certaines formations instrumentales n'existant que dans quelques établissements ou à s'adresser à des enseignants mettant en oeuvre des méthodes d'enseignement spécifiques. Un contrôle devra dans tous les cas être effectué et la disposition adaptée en cas d'abus". Le délégué précise qu'en vertu de l'article 14, § 1er, du projet, "l'élève ne peut fréquenter le même cours dans plusieurs établissements".

3. De l'accord du délégué, afin de demeurer dans l'objet de la section 3 qui est relative aux conditions d'admission et à la régularisation, mais non au calcul des subventions, au paragraphe 2, alinéa 2, le mot "comptabilisé" sera remplacé par le mot "considéré". La même modification doit être apportée à la disposition contenue dans l'article 13, alinéa 2, du projet. Pour la même raison, à l'article 14, § 2, alinéa 2, le mot "comptabilisé" sera remplacé par le mot "régulier".

Article 16

A l'alinéa 2, 1°, il convient de préciser qu'il est fait référence à l'article 4, § 3, 1°, b), du projet de décret.

.../...

Article 21

1. Cette disposition attribue des compétences très importantes aux conseils de classe et d'admission qui "regroupent au moins un membre du personnel directeur ou son délégué et l'ensemble des enseignants chargés de former un groupe déterminé d'élèves".

En vertu de l'alinéa 2, ceux-ci agissent en tant qu'organes du pouvoir organisateur. Selon le délégué du ministre, "par organes du pouvoir organisateur, il y a lieu d'entendre membres délégués au nom du pouvoir organisateur".

Une telle délégation forcée, en tout cas lorsqu'elle porte sur des matières aussi essentielles que la fixation des critères d'évaluation ou la sanction des études, ne semble pas compatible avec la liberté d'organiser un enseignement, consacré par l'article 24, § 1er, de la Constitution (1). Il ne suffit pas de préciser que le conseil agit "dans le respect du caractère spécifique du projet éducatif du pouvoir organisateur" pour élever cette objection.

En outre, il apparaît que, dans certains domaines, le conseil de classe et d'admission comprendra très peu d'enseignants.

(1) Voir à propos des limites admissibles à la liberté d'enseignement, C.A., arrêt n° 85/95 du 14 décembre 1995, Rec., p. 1213; arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996, Rec., p. 969.

Pour ces deux raisons, il est préférable de ne présenter ces délégations de compétence que comme une faculté laissée à la libre appréciation des pouvoirs organisateurs.

2. A l'alinéa 2, 2°, a), le mot "arrêté" doit être remplacé par le mot "décret".

3. L'alinéa 2, 2°, c), attribue aux conseils de classe et d'admission la compétence, en matière de suivi pédagogique des élèves, de prendre toute disposition en vue de régler les litiges relatifs au déroulement des études. Selon le délégué du ministre, "Le conseil de classe est chargé de régler les problèmes relatifs aux contestations des élèves ou de leurs parents concernant, par exemple, les échecs aux examens, la réorientation d'un élève, l'inscription d'un élève chez tel professeur plutôt qu'un autre ...".

De manière générale, le décret doit préciser le mode de fonctionnement des conseils de classe et d'admission. Il convient, notamment, de déterminer les règles de prises de décision relativement à l'admission et à l'évaluation des élèves, ainsi que les éléments essentiels de la procédure qui doit être suivie en matière disciplinaire et qui doit prévoir l'audition de l'intéressé.

4. Au 4°, b), il convient de remplacer la double conjonction "et/ou" par la conjonction "et".

.../...

Article 27

Cette disposition permet d'organiser, par dérogation au régime général, des cours spécifiques d'initiation aux pratiques artistiques au profit de populations socialement défavorisées. Interrogé sur les critères permettant d'identifier une telle population, le délégué du ministre répond :

"Pour les enfants d'enseignement primaire, les critères pour déterminer quelles sont les populations socialement défavorisées seraient calqués sur ceux relatifs aux "discriminations positives" de l'enseignement fondamental.

Pour les adolescents et les adultes, il appartiendrait à l'initiateur du projet de justifier celui-ci par la catégorie sociale à laquelle il s'adresse (diverses catégories d'allocataires sociaux ou d'exclus par exemple).".

Il convient que le décret établisse lui-même les critères objectifs et raisonnables permettant d'identifier une population qui pourrait bénéficier de cours spécifiques.

En outre, quant aux critères évoqués par le délégué du ministre en ce qui concerne l'enseignement fondamental, la section de législation, en son avis L. 27.068/2 du 4 novembre 1997 sur un projet de décret de la Communauté française "fixant les critères permettant de déterminer les écoles pouvant bénéficier de la solidarité entre écoles de l'enseignement fondamental ordinaire", a relevé que les critères arrêtés par le Gouvernement, en application de l'article 8, § 2, du décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement

.../...

fondamental (1) étaient fort critiquables en raison de leur grande imprécision et qu'ils n'étaient pas fondés sur des justifications objectives.

Article 31, § 1er

Cette disposition organise un blocage des dotations pour l'année 1998-1999. Ce n'est qu'à partir de l'année 1999-2000 que les dotations seront recalculées en fonction de la population scolaire, au sein d'une enveloppe globale fermée (articles 29 et 31, § 2).

Le législateur décrétera appréciera si ce blocage, valable seulement pour un an, est utile.

Dans une espèce similaire, la Cour d'arbitrage a rendu l'arrêt suivant :

"B.13. L'article 27 de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires dispose que l'allocation est calculée sur la base du nombre d'étudiants inscrits au cours de l'année académique précédant l'exercice budgétaire concerné.

B.14. L'article 13 du décret entrepris modifie cette règle en prenant en compte, pour l'année budgétaire 1993, le nombre d'étudiants qui a servi de base pour l'allocation de fonctionnement de l'année budgétaire 1992, c'est-à-dire le nombre d'inscrits en 1991.

D'après les travaux préparatoires de la disposition en cause, celle-ci est justifiée comme une mesure de gel des allocations de fonctionnement, dans l'at-

(1) Article 2, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 octobre 1996.

tente d'une révision de la législation relative au financement des institutions universitaires.

Le critère utilisé, en ce qu'il calcule l'allocation de fonctionnement pour l'année 1993 sur la base du nombre d'élèves inscrits en 1991, alors qu'il n'est pas contesté que le nombre d'élèves inscrits en 1992 était connu lors de l'adoption du décret attaqué, n'est pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité avec l'objectif poursuivi.

Il aboutit à avantager les universités dont le nombre d'étudiants a diminué et à pénaliser celles dont le nombre d'étudiants a augmenté au cours de l'année 1992, sans que les objectifs du décret puissent justifier ce traitement inégal. Enfin, les effets discriminatoires de cette mesure ne sont pas corrigés par l'indexation des traitements et des allocations de fonctionnement puisque toutes les institutions universitaires en bénéficient sans distinction aucune.

B.15. Le premier moyen est fondé en sa première branche." (1).

Article 34

Il résulte des explications fournies par le délégué du ministre que les "délais requis" visés à l'alinéa 2 seraient fixés dans la mise en demeure adressée au pouvoir organisateur fautif. Cela n'est pas admissible. Il convient, en effet, que ces délais soient fixés au préalable et de manière uniforme.

(1) C.A., arrêt n° 38/94 du 10 mai 1994, Rec., p. 518.

Article 40

A l'alinéa 1er, 2°, il convient d'insérer le mot "visés" entre les mots "domaines" et "à l'article 4, § 1er".

Article 54

Selon les explications fournies par le délégué du ministre, l'alinéa 3 vise à limiter les activités du directeur au nombre de périodes constituant les prestations complètes, soit 36 heures (article 69, alinéa 2). La rédaction de la disposition doit être revue afin d'éviter toute ambiguïté : elle pourrait, en effet, laisser supposer que la limitation des prestations à 36 heures dépendrait du bon vouloir du pouvoir organisateur.

Article 55

Le délégué du ministre a précisé de la manière suivante la portée du paragraphe 2 :

- "1) La création d'emploi est subordonnée à une fusion impliquant une mise en disponibilité qui ne peut aboutir à une réaffectation.

Il est mis fin au rappel provisoire lorsque le membre du personnel concerné abandonne l'emploi de sous-directeur, par décision volontaire (démission, disponibilité précédant la pension de retraite ...) ou parce qu'il obtient une réaffectation dans un emploi de directeur.

.../...

- 2) La mise en disponibilité sera réglée par d'autres dispositions semblables à celles fixées dans les arrêtés du Gouvernement de la Communauté française du 12/09/1995 réglementant ces matières (ce qui explique les nuances entre rappel provisoire à l'activité et rappel provisoire en service qui sont des termes différents utilisés dans les deux régimes applicables à l'enseignement officiel et à l'enseignement libre).

La mise en disponibilité d'un chef d'établissement est liée à la suppression de l'un des établissements qui devient une implantation du nouvel établissement (article 44).".

Article 57

Selon le délégué du ministre, le paragraphe 2, 1°, vise à rencontrer l'hypothèse selon laquelle un enseignant devrait assister à un conseil des études ou à des sessions d'évaluation ou d'examen dans un établissement, activité qui coïnciderait avec une prestation dans un autre établissement. De son accord, les mots "dans l'établissement" seront remplacés par les mots "dans un des établissements où il exerce ses prestations".

Article 58

En ce qui concerne l'alinéa 2, le délégué du ministre le justifie de la manière suivante :

"Les emplois des professeurs des humanités artistiques sont particulièrement fluctuants car liés à un petit nombre d'élèves inscrits dans chacune des années d'études des cours organisés.

.../...

Les départs des élèves et changements d'options en cours d'année scolaire ne permettent pas d'établir une situation stabilisée sur base de laquelle un emploi pourrait être déclaré vacant au sens du statut et être attribué à titre définitif durant l'année scolaire suivante (au 1er octobre ou 1er novembre s'il reste disponible). Cette disposition se fonde sur l'article 32 du décret du 6 juin 1994 et l'article 44 du décret du 1er février 1993 fixant les statuts".

Article 59

Il ressort des explications fournies par le délégué du ministre que l'intervenant serait engagé sous contrat, à des conditions similaires à celles des experts visés à l'article 118 du décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, exécuté par l'arrêté du 26 janvier 1993 fixant les conditions auxquelles il est fait appel à des experts, recrutés sur la base de leurs compétences particulières, pour certaines prestations dans l'enseignement de promotion sociale de régime 1.

Les conditions dans lesquelles il peut être fait appel à des intervenants, les conditions de recrutement et le "statut" de ceux-ci mériteraient d'être précisés.

Article 61

De l'accord du délégué du ministre, le mot "annuellement" sera remplacé par les mots "pour la durée de l'année scolaire".

.../...

Article 64

L'alinéa 3 précise que l'échelle de chaque fonction est rangée dans des classes d'âge; celles-ci déterminent l'âge à partir duquel le membre du personnel peut bénéficier de la valorisation des services prestés dans son ancienneté pécuniaire (voir les articles 78, § 3, et 93, § 2, 1°, du projet). Il en résulte que les services prestés avant que l'agent ait atteint le seuil fixé ne sont pas valorisés.

Selon le délégué du ministre,

"Cette disposition est communément appliquée dans les divers statuts pécuniaires et trouve son origine dans un souci de gommer les inégalités dues aux retards pris par le jeune diplômé pour accéder à la profession en fonction de la durée plus ou moins longue des études et des obligations civiles ou militaires imposées."

Une telle justification est obsolète. D'une part, il n'est actuellement plus d'obligations civiles ou militaires qui soient imposées. D'autre part, ces dispositions ont pour effet de pénaliser les membres du personnel qui n'ont pas doublé une année au cours de leur scolarité, ce qui va à l'encontre de la politique actuellement menée par la Communauté française.

Les articles 64, alinéa 3, 78, § 3, et 93, § 2, 1°, doivent être revus.

.../...

Article 72

1. Le paragraphe 1er ne faisant que répéter les principes classiques qui gouvernent l'application des lois dans le temps, est inutile et doit être omis.

2. Invité à expliciter les paragraphes 3 et 4, le délégué du ministre a fourni les explications suivantes :

"Le paragraphe 2 instaure un régime transitoire garantissant aux membres du personnel nommés à titre définitif le maintien du dernier traitement mensuel brut.

Les paragraphes 3 et 4 tempèrent cette garantie et visent tout particulièrement certains professeurs qui bénéficient actuellement d'un traitement prenant en compte des prestations exercées en dépassement d'une prestation complète, l'objectif étant de garantir uniquement dans ce cas le traitement correspondant à une prestation complète.

Ex : - Traitement mensuel brut à 100 % liquidé au 31.08.98 sur base des dispositions actuelles :

4/20 - barème 417 - 10 ans - 16.771	
18/20 - barème 422 - 11 ans - 64.787	

22/20	TOTAL : 81.558

- Traitement mensuel brut garanti par le décret :

4/20 - barème 417 - 10 ans - 16.771	
16/20 - barème 422 - 11 ans - 57.588	

20/20 (limitation à une prestation complète art. 87, § 2 et § 3).	74.359

D'autre part, certains membres du personnel ayant eu vent du projet de décret ont réussi à "gonfler"

.../...

leurs prestations au niveau secondaire supérieur en vue de se garantir un traitement plus important. Afin de placer chacun sur un plan d'égalité par rapport à l'entrée en vigueur du décret, il a été décidé de prendre en considération la répartition horaire du 31 janvier 1996 comme référence.

Ex : Prestation au 31.01.96 :

4 h au secondaire supérieur et
17 h au secondaire inférieur.

Prestation au 31.08.98 :

12 h au secondaire supérieur et
9 h au secondaire inférieur.

Traitement garanti calculé sur :

4 h au secondaire supérieur et
16 h au secondaire inférieur.

Le paragraphe 4 précise, pour cette dernière disposition, les règles à appliquer lorsque le membre du personnel n'exerçait pas de prestation à titre définitif au 31.01.96 :

le 1° concerne, par exemple, le membre du personnel en congé pour maladie avec traitement d'activité;

le 2° concerne, par exemple, le membre du personnel en congé pour mission ou en disponibilité pour cause de maladie avec traitement d'attente;

le 3° concerne les membres du personnel qui ont été nommés à titre définitif après le 31.01.96."

Ces explications paraissent indispensables à la compréhension de la disposition en projet et méritent, dès lors, d'être reproduites afin d'éclairer le débat parlementaire.

.../...

Article 73

De l'accord du délégué du ministre, le mot "arrêté" doit être remplacé par le mot "décret".

Article 78

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, le mot "arrêté" doit être remplacé par le mot "décret".

2. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, b) et c), selon les explications fournies par le délégué du ministre,

"Le mot "cours" a été repris dans le statut du 10 mars 1965 où il était défini comme la section ou l'ensemble des sections placées sous l'autorité d'un même directeur (circulaire ministérielle du 21 janvier 1966).".

Afin d'uniformiser la terminologie et de l'accord du délégué, les mots "un cours" seront, dans la disposition précitée, remplacés par les mots "l'enseignement".

3. Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 64.

4. De plus, au paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, a), b), c), l'adverbe "actuellement" doit être omis.

.../...

Article 79

De l'accord du délégué du ministre, les mots "ou de/par", qui précèdent les mots "son traitement d'activité", doivent être omis.

Article 80

De l'accord du délégué du ministre, les mots "A dater de l'entrée en vigueur du présent décret" doivent être omis.

Article 81

1. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, il convient de préciser qu'il est fait référence au 1^o du paragraphe 1er de l'article 78. De l'accord du délégué du ministre, il convient de viser également l'article 78, § 2, ce qui permettra d'omettre l'article 83, alinéa 1er, du projet.

2. Au paragraphe 2, l'adverbe "actuellement" doit être omis.

Article 84

Afin d'éviter tout risque d'empiétement sur les compétences de l'autorité fédérale en matière de sécurité

.../...

sociale et de l'accord du délégué du ministre, le paragraphe 1er, alinéa 4, doit être omis.

Article 87

1. Au paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, il convient de remplacer les mots "au § 1er" par les mots "à l'alinéa 1er".

2. Au paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, il convient de remplacer les mots "du § 2" par les mots "de l'alinéa 2".

Article 93

1. La lecture du paragraphe 1er, alinéa 2, est malaisée. Pourquoi faut-il dire "Tous les jours compris des périodes de désignation" alors que cela va de soi ? D'autre part, la limitation de 300 jours durant l'année scolaire, sur quoi porte-t-elle ?

Le texte doit être réécrit de façon lisible.

2. De l'accord du délégué du ministre, le paragraphe 2 sera rédigé comme suit : "Le paragraphe 1er, alinéa 3, ne s'applique pas : (la suite comme au projet)".

.../...

Articles 95, 96 et 97

Le délégué du ministre justifie ces dispositions en ces termes :

"La disposition est appliquée depuis 1982 sur base de l'arrêté royal n° 63 du 20 juillet 1982 dont l'objectif était de ne plus rémunérer les fonctions accessoires, sauf dans certaines conditions dûment justifiées conformément aux paragraphes 2 et 3, la subvention-traitement étant dans ce cas réduite (pas d'ancienneté pécuniaire, barème réduit) et les allocations de fin d'années et pécules de vacances supprimés.

Ces mesures contribuent à ce que les emplois disponibles soient prioritairement attribués à des membres du personnel en fonction principale et non à des cumulards exerçant déjà d'autres prestations dans l'enseignement ou dans le secteur privé."

Article 96

Il convient de préciser qu'il est fait référence au paragraphe 2 de l'article 95.

Article 98

1. Afin d'éviter toute redondance avec l'article 69 du projet et de l'accord du délégué du ministre, le paragraphe 1er sera omis et le paragraphe 2, devenant le paragraphe 1er, sera rédigé comme suit : "L'adaptation des périodes visées à l'article 69 s'établit comme suit : (la suite comme au projet)".

.../...

2. La non-conformité des prestations aux dispositions du paragraphe 2, que vise le paragraphe 3, a été précisée par le délégué du ministre en ces termes :

"Un membre du personnel pourrait refuser l'augmentation de ses prestations calculées conformément au § 2 en invoquant l'acte de nomination portant sur une charge de cours définie (ex : un définitif nommé pour 15 heures de cours pourrait s'opposer à ce que ses prestations soient portées à 18 périodes de 50 minutes, auquel cas ses prestations resteraient fixées à 15 périodes de 50 minutes et sa subvention-traitement calculée sur cette base, sans bénéfice des dispositions de l'article 72, § 2 et § 3, garantissant le maintien du dernier traitement d'activité).".

3. Au paragraphe 2, alinéa 1er, 2°, il convient de corriger la subdivision a), b) en a), b), c).

4. Au paragraphe 3, il convient de remplacer les mots "§ 2 et § 3" par les mots "alinéas 2 et 3".

5. Au paragraphe 4, les mots "A la date d'entrée en vigueur du présent décret" doivent être omis.

Article 100

1. Au paragraphe 2, il convient de remplacer la double conjonction "et/ou" par la conjonction "ou".

.../...

2. Selon le délégué du ministre, le paragraphe 3, alinéa 1er, exclut que l'expérience professionnelle prise en compte soit celle de services rendus dans l'enseignement. De son accord, la disposition sera complétée par les mots ", à l'exclusion de l'enseignement".

Article 104

Il convient de remplacer les mots "à l'article 100, § 1er" par les mots "à l'article 100, alinéa 1er".

Article 107

Aux 4°, 5°, 6° et 7°, il convient de reproduire la liste des titres requis, des titres jugés suffisants et des titres d'aptitude pédagogique à l'enseignement, plutôt que renvoyer à d'autres dispositions du projet. La même observation vaut pour l'article 108, 4°.

Article 113

Dans un souci d'uniformité et de l'accord du délégué du ministre, les mots "le jury" figurant dans la phrase introductive seront remplacés par les mots "la commission". Cette observation vaut pour les articles 114, 116, 117, 118 et 119.

Au 2°, il convient de remplacer les mots "à l'article 123, 3°" par les mots "à l'article 112, 3°".

.../...

Article 116

De l'accord du délégué du ministre, la disposition sera complétée afin de permettre à la commission d'établir un règlement d'ordre intérieur.

Article 121

Lorsque le décret institue une commission, il doit lui-même en définir les missions, la composition, les indemnités ou les rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement. Le projet sera complété en ce sens.

Article 122

Il convient de réécrire l'article 122 en visant clairement les hypothèses de l'article 24, § 7, de la loi du 29 mai 1959, et de l'article 7, 2°, du présent projet.

Article 127

Comme la section de législation l'avait déjà relevé dans son avis L. 26.223/2 du 16 avril 1997, la technique consistant à abroger des textes législatifs ou réglementaires "pour ce qu'ils concernent l'enseignement artistique à horaire réduit" n'est pas conforme à la sécurité juridique. Il convient, au contraire, soit d'abroger, dans chacun des textes cités à l'article 127 du projet, les dispositions qui concernent directement l'enseignement artistique à horaire réduit, soit de modifier ces textes de manière à exclure

.../...

l'enseignement artistique à horaire réduit de leur champ d'application.

Au surplus, il convient d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur ce que l'arrêté royal du 9 septembre 1969 relatif au certificat d'aptitude à l'enseignement dans les établissements subventionnés d'enseignement de la musique, visé à l'article 127, 7°, du projet, a été abrogé en ce qui concerne les établissements d'enseignement d'expression française par l'arrêté royal du 3 octobre 1973.

Observations finales de légistiques

1. Dans l'arrêté de présentation, il convient d'écrire : "Sur la proposition ...".

2. Le numérotage des titres, chapitres, sections et sous-sections se fait en chiffres cardinaux romains, sauf pour la "Sous-section première", la "Section première" et le "Chapitre premier".

3. Il convient de supprimer la division en paragraphes des articles 72, 87, 104 et 114. En effet, un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Dans le cas contraire, la division en alinéas suffit.

4. A l'article 38, alinéa 1er, il convient d'écrire "visées" et non "visés".

.../...

5. A l'article 47, il convient d'écrire "pu" et non "pû".

6. A l'article 71, § 1er, 6°, il convient d'écrire "d'une occupation" et non "d'un occupation".

7. A l'article 72 :

- 1° au paragraphe 3, devenant l'alinéa 2, il convient de remplacer les mots "du § 2" par les mots "de l'alinéa 1er" et les mots "à l'article 87, § 2 et § 3" par les mots "à l'article 87, alinéas 2 et 3";
- 2° au paragraphe 4, devenant l'alinéa 3, il convient de remplacer les mots "au § 3" par les mots "à l'alinéa 2";
- 3° au paragraphe 5, devenant l'alinéa 4, il convient de remplacer les mots "des § 3 et § 4" par les mots "des alinéas 2 et 3";
- 4° au paragraphe 6, devenant l'alinéa 5, il convient de remplacer les mots "du § 2" par les mots "de l'alinéa 1er".

8. A l'article 80, il convient de remplacer, in fine, le point virgule par un point final.

9. A l'article 93 :

.../...

- 1° au paragraphe 1er, alinéa 3, il convient d'écrire "alinéas 1er et 2" au lieu de "alinéas 1 et 2".
- 2° au paragraphe 2, 2°, il convient de remplacer le mot "ont" par le mot "a".

10. Dans l'intitulé du chapitre VIII, il convient d'insérer une virgule entre les mots "abrogatoires" et "transitoires".

11. A l'article 127, 2°, il convient d'écrire "la loi du 14 mai 1955 ...".

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	J.-M. FAVRESSE,	assesseur de la
		section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS