

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 11 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de décret "relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement de promotion sociale", a donné le 2 avril 1998 l'avis suivant :

Examen du projet

Observations générales

I. Compétence de l'auteur de l'acte

L'article 2, alinéa 2, du projet entend par "formation en cours de carrière", notamment, des activités permettant aux membres du personnel directeur, enseignant et auxiliaire d'éducation de l'enseignement organisé et subventionné par la Communauté française, d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice d'une autre fonction.

L'article 3, 6°, du projet classe parmi les objectifs généraux de la formation en cours de carrière

"la réorientation professionnelle des enseignants en disponibilité par défaut d'emploi.".

S'il s'agit de permettre à des membres du personnel de l'enseignement d'acquérir ou de compléter des compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction dans l'enseignement ou d'assurer leur réorientation professionnelle dans l'enseignement, la Communauté française est assurément compétente en application de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution. Les règles relatives au recyclage des membres du personnel de l'enseignement peuvent en effet être considérées comme relevant du statut des enseignants, matière pour laquelle la compétence de la Communauté française est certaine.

.../...

S'il s'agit par contre de permettre à des membres du personnel de l'enseignement d'acquérir des compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction en dehors de l'enseignement ou d'assurer leur réorientation professionnelle en dehors de l'enseignement, il faut alors conclure à la compétence de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, en application de l'article 3, 4°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, qui attribue à celles-ci, "la reconversion et le recyclage professionnels, visés à l'article 4, 16°, de la loi spéciale" du 8 août 1980.

Les travaux préparatoires du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 précisent la répartition des compétences en matière de reconversion et de recyclage professionnels de la manière suivante : toute la matière est transférée à la Région wallonne et à la Commission communautaire française; la Communauté française reste compétente en matière de certification et d'homologation des diplômes, ainsi que pour fixer les conditions afférentes au contenu des programmes et à la reconnaissance des formations d'apprentissage dans le cadre de l'obligation scolaire. L'exposé des motifs du même décret précise que

"ces matières doivent être conçues dans le but de favoriser la réinsertion socio-professionnelle ainsi que le placement des chômeurs et des demandeurs d'em-

.../...

ploi tout en serrant d'aussi près que possible la réalité économique des entreprises." (1).

Selon le délégué du ministre, l'article 2, alinéa 2, du décret en projet

"n'envisage que l'exercice de la même fonction ou d'une autre fonction dans l'enseignement."

Par souci de sécurité juridique, il convient, dès lors, de compléter l'article 2, alinéa 2, du projet, par les mots "dans l'enseignement".

Selon le délégué du ministre, l'article 3, 6°, du projet concerne les enseignants en disponibilité par défaut d'emploi

"dont la formation initiale ne garantit plus l'accès à des fonctions dans l'enseignement"

et qui

"doivent revoir complètement leur orientation professionnelle, au prix d'une formation "lourde" qui leur ouvre des possibilités de réorientation, même dans d'autres secteurs que celui de l'enseignement."

(1) Exposé des motifs, Doc. C.C.F., session 1992-1993, n° 108/1, p. 5. Voyez aussi, Rapport, Doc. C.R.W., session 1992-1993, n° 168-4, p. 9. Pour une application du principe, voyez l'avis L. 26.860/2, donné le 29 septembre 1997, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif à l'organisation d'une filière de formation en alternance.

Cette disposition devra être modifiée, de manière à limiter la réorientation professionnelle des enseignants en disponibilité par défaut d'emploi à la seule réorientation dans l'enseignement, la Communauté française n'étant plus compétente pour assurer la réorientation professionnelle des enseignants en dehors de l'enseignement.

Si les auteurs entendent maintenir l'organisation d'une formation ouvrant des possibilités de réorientation dans l'enseignement et en dehors de celui-ci, il conviendrait qu'ils concluent un accord de coopération avec les autorités compétentes en matière de reconversion et de recyclage professionnels.

II. Application de l'article 24, § 5, de la Constitution

L'article 24, § 5, de la Constitution dispose :

"L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret."

Comme le Conseil d'Etat l'a rappelé à de nombreuses reprises, il résulte de l'article 24, § 5, de la Constitution, d'une part que le statut des membres du personnel directeur et enseignant relève de l'organisation de l'enseignement, d'autre part qu'il revient au décret de fixer les principes essentiels relatifs aux statuts administratif et pécuniaire des membres de l'enseignement, et enfin que si cette règle ne prohibe pas que des délégations soient données au Gouvernement de communauté, celui-ci ne saurait

.../...

combler l'imprécision des principes arrêtés par le législateur lui-même ou affiner des options insuffisamment détaillées (1).

La formation en cours de carrière dont question dans le présent projet de décret relève du statut du personnel de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française. Il se présente sous la forme d'un décret-cadre, en ce qu'il ne contient guère de dispositions normatives réglant par elles-mêmes la matière mais se contente de conférer au Gouvernement ou à d'autres autorités des pouvoirs extrêmement étendus. Il n'arrête pas lui-même les principes qui devront être mis en oeuvre mais se contente d'arrêter la procédure d'élaboration de ceux-ci.

(1) Voyez à cet égard, entre autres, l'avis L. 19.871/2, donné le 7 mai 1990, sur un projet de décret portant des mesures de type statutaire pour les personnels de l'enseignement et des centres psycho-médico-sociaux; l'avis L. 21.247/2, donné le 17 octobre 1991, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant des établissements d'enseignement supérieur de type long et de plein exercice de la Communauté française; l'avis L. 22.463/2, donné le 20 décembre 1993, sur un avant-projet de décret de la Communauté française fixant le statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation et du personnel paramédical de l'enseignement officiel subventionné; les avis L. 24.618/2, L. 24.619/2, L. 24.620/2 et L. 24.621/2, donnés le 21 août 1995, sur différents projets d'arrêtés du Gouvernement de la Communauté française portant modification du régime des congés et de disponibilité pour maladie et infirmité de différentes catégories de membres du personnel enseignant et d'éducation; l'avis L. 27.389/2, donné le 2 mars 1998, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant la situation pécuniaire des membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française. Voyez aussi, Conseil d'Etat, arrêt n° 63.464, du 9 décembre 1996, a.s.b.l. G.E.R.F.A. c/ Communauté française.

Ainsi par exemple, l'article 4 contient une énumération de formateurs à ce point large que l'on ne voit pas qui ne pourrait être formateur.

On relève les délégations suivantes :

- le Gouvernement fixe les modalités selon lesquelles les membres statutaires ou non statutaires du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, des services d'inspection et des centres psycho-médico-sociaux peuvent être chargés de dispenser des formations (article 5, alinéa 1er);
- le Gouvernement détermine les conditions dans lesquelles les formations peuvent être rendues obligatoires (article 8);
- le Gouvernement détermine les modalités selon lesquelles sont organisées les formations destinées aux membres du personnel de l'enseignement de promotion sociale subventionné par la Communauté française (article 9, alinéa 2).

Les dispositions susvisées du projet doivent être revues afin de se conformer à l'article 24, § 5, de la Constitution (1).

(1) Voyez, pour une application de l'article 24, § 5, de la Constitution à la matière de la formation en cours de carrière des enseignants, l'avis L. 19.870/2, donné le 31 mai 1990, sur un projet de décret de la Communauté française organisant la formation continuée et la formation complémentaire des personnels des établissements de l'enseignement fondamental ordinaire, de l'enseignement spécial et des centres psycho-médico-sociaux.

Par ailleurs, il appartient également au législateur décréteur, en application de la même disposition constitutionnelle, de déterminer :

- à l'article 9, alinéa 1er, du projet, les modalités selon lesquelles les formations destinées aux membres du personnel de l'enseignement de la Communauté seront organisées;
- à l'article 12 du projet, les modalités selon lesquelles le Conseil de gestion du centre d'autoformation et de formation continuée de l'enseignement de la Communauté française procédera à l'évaluation des formations;
- à l'article 13 du projet, les modalités selon lesquelles l'inspection procédera "à l'évaluation du dispositif mis en place par le présent décret".

III. Des organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs et des réseaux

1. L'avant-projet de décret attribue différentes missions à des organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs :

- à l'article 4, 2°, ces organes peuvent désigner en leur sein des formateurs;
- en vertu de l'article 8, le Gouvernement se consulte avec ces organes pour déterminer les conditions auxquelles les formations peuvent être rendues obligatoires;

.../...

- en vertu de l'article 9, alinéa 2, 1° et alinéa 3, ces organes peuvent prendre l'initiative de l'organisation de formations;
- en vertu de l'article 10, alinéa 3 et de l'article 15, alinéa 2, ces organes se voient allouer des crédits budgétaires et sont chargés de les affecter.

2. Selon la déléguée du ministre, les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs sont ceux qui sont visés à l'article 74 du 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.

Outre que cette disposition n'a, à ce jour, pas été exécutée par le Gouvernement (1), il convient de remarquer que le décret du 24 juillet 1997 ne s'applique, selon son article 1er, qu'à l'enseignement fondamental et secondaire. Il ne s'applique donc pas, en règle, à l'enseignement de promotion sociale. Les auteurs du projet ne peuvent, dès lors, se référer à l'article 74 de ce décret.

Il convient, à tout le moins, de prévoir dans l'enseignement de promotion sociale, la reconnaissance d'organes de représentation, selon une procédure qui garantirait la représentation de l'organe.

(1) Voir à ce propos l'avis L. 27.524/2 du 25 mars 1998 sur un avant-projet de décret "portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement".

3. Les formations seraient en principe organisées et dispensées au sein des réseaux, même si des formations "inter-réseaux" sont possibles (article 9, alinéa 3, de l'avant-projet). Les auteurs du projet doivent justifier ce choix au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution. Il doivent notamment exposer les raisons pour lesquelles ils estiment qu'il est nécessaire de cloisonner la formation par réseaux. Eventuellement, ils doivent justifier la détermination des réseaux, notamment pourquoi distinguer, au sein de l'enseignement libre, un réseau confessionnel et un réseau non confessionnel, pourquoi ne reconnaître qu'un réseau confessionnel qui ne serait représenté que par un organe catholique.

IV. Institution d'une commission

L'article 10, alinéa 1er, du projet, institue une commission chargée de soumettre à l'approbation du ministre ayant l'Enseignement de promotion sociale dans ses attributions, les thèmes généraux communs de formation, après consultation des organisations syndicales représentatives.

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) Si la consultation de cette commission est laissée à la discrétion du Gouvernement, celui-ci peut la créer d'initiative, aucune habilitation législative n'étant requise. Si, au contraire, le législateur entend imposer la consultation de cette commission, le décret doit la créer

.../...

lui-même (ce qui suppose notamment de la dénommer), en définir les missions, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de son fonctionnement (l'article 10 ne le fait que de manière incomplète).

b) En vertu de l'article 87, § 5, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980,

"les règles relatives aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités, ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales, relèvent en ce qui concerne les communautés (...) et les personnes de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, (...), de la compétence de l'autorité nationale."

La Communauté française n'est donc pas compétente pour confier aux organisations syndicales représentatives une compétence d'avis.

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

En plusieurs dispositions (voyez notamment les articles 8, 9, 10, alinéa 4, et 15), le décret en projet charge des services administratifs de tâches d'exécution des dispositions législatives. D'autres dispositions attribuent des compétences au "ministre" (voyez notamment l'article 10, alinéas 1er et 3).

.../...

La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à maintes reprises (1) que 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 décrète 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. Les dispositions précitées doivent donc être revues afin de se conformer à ces principes.

VI. Absence de disposition transitoire

De l'accord de la déléguée du ministre, il y a lieu d'insérer à l'article 15 une disposition transitoire pour l'année 1998.

(1) Voyez notamment l'avis L. 26.242/2 du 23 avril 1997 sur le projet devenu le décret du 27 juillet 1997 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., session 1996-1997, n° 152-1, p. 75.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	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,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS