

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 16 novembre 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 secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française", a donné le 9 décembre 1998 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

Observation préalable

Le présent projet de décret s'inspire très largement du projet de décret de la Communauté française 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, qui a fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat, n° L. 27.401/2, donné le 2 avril 1998, et qui est devenu le décret du 30 juin 1998 (1).

La plupart des observations qui suivent ont été formulées par la section de législation du Conseil d'Etat à propos du projet précité et demeurent d'actualité.

Observations générales

I. 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

(1) Moniteur belge du 1er septembre 1998.

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 (2).

-
- (2) 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-médicosociaux; 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.

.../...

La formation en cours de carrière dont question dans le présent projet de décret relève du statut du personnel de l'enseignement 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.

Ainsi par exemple, l'article 4 contient une énumération des 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, des centres psychomédicosociaux et de l'administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique 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 secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française (article 9);
- le Gouvernement fixe la rétribution des membres de la Commission de la formation en cours de carrière (article 10, alinéa 6).

Les dispositions susvisées du projet doivent être revues afin de se conformer à l'article 24, § 5, de la Constitution (3).

Par ailleurs, il appartient également au législateur décréteur, en application de la même disposition constitutionnelle, de déterminer, à l'article 12, alinéa 1er, du projet, les modalités selon lesquelles l'inspection procédera à l'évaluation annuelle de la mise en application du décret.

(3) Voyez, pour une application de l'article 24, § 5, de la Constitution à la matière de la formation en cours de carrière des enseignants, outre l'avis L. 27.401/2 susvisé, 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-médicosociaux.

II. 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, 1° et 2°, ces organes peuvent prendre l'initiative d'organiser des formations;
- en vertu de l'article 14, alinéa 2, ces organes se voient allouer des crédits budgétaires et sont chargés de les affecter.

2. Selon le délégué du ministre, les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs sont ceux qui sont "visés par le décret du 30 juin 1998 relatif aux formations en cours de carrière des membres du personnel de l'enseignement de promotion sociale" , c'est-à-dire, les organes 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.

.../...

Le délégué du ministre a toutefois considéré que le décret du 24 juillet 1997 précité ne s'applique pas à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française (4).

Il paraît, dès lors, incohérent de charger ces organes de missions spécifiques à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.

Au surplus, on rappellera que l'article 74 du décret du 24 juillet 1997 n'a toujours pas été exécuté par le Gouvernement de la Communauté française (5).

(4) Il convient de rappeler que le Conseil d'Etat, dans son avis L. 26.937/2, donné le 3 décembre 1997, sur un projet de décret de la Communauté française organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, a considéré que, quand bien même la majorité des dispositions 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 étaient incompatibles avec le projet de décret organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française, le décret du 24 juillet 1997 précité avait malgré tout "vocation à s'appliquer à l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit" et que si l'intention des auteurs du projet de décret organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française était d'exclure ce type d'enseignement du champ d'application du décret du 24 juillet 1997, il convenait de modifier en ce sens l'article 1er dudit décret. On observera que le décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française n'a pas modifié le champ d'application du décret du 24 juillet 1997.

(5) 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" (Doc. C.C.F., session 1997-1998, n° 237/1).

En conclusion, il convient de prévoir, dans l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française, la reconnaissance d'organes de représentation, selon une procédure qui garantirait la représentativité de l'organe.

3. Les formations seraient en principe organisées et dispensées au sein des réseaux, même si des formations "inter-réseaux" sont possibles (article 9 du projet). Les auteurs du projet doivent justifier ce choix au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution. Ils 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.

III. Compétences allouées aux organisations syndicales représentatives

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 de concertation (article 8 du projet) et d'avis (article 10, alinéa 1er, du projet).

IV. Attribution de compétences à l'administration

En plusieurs dispositions (6), le décret en projet charge des services administratifs ou l'administrateur général de l'Enseignement et de la Recherche scientifique, de tâches d'exécution des dispositions législatives.

La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé, à maintes reprises (7), 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 décrétal attribue directement certaines missions d'exécution 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.

(6) Voyez notamment les articles 8, 9, 3°, et 10, alinéa 4.

(7) 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).

Observation particulièreDispositifArticle 10

L'alinéa 1er de l'article 10 du projet institue une commission chargée de soumettre à l'approbation du Gouvernement, les thèmes généraux communs de formation, après consultation des organisations syndicales représentatives.

Le législateur entendant imposer la consultation de cette commission, le décret doit fixer les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres et les règles essentielles de son fonctionnement (l'article 10 ne le fait que de manière incomplète).

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	premier président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	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 PREMIER PRESIDENT,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS