

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enfance, compétent pour l'Enseignement fondamental, l'Accueil et les Missions confiées à l'O.N.E. de la Communauté française, le 21 janvier 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "visant à arrêter le niveau socio-économique et les proportions permettant de déterminer les établissements, écoles ou implantations d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire susceptibles de bénéficier de discriminations positives, en application de l'article 4, § 3, du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives", a donné le 26 janvier 2000 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"(l'urgence est motivée) ... par la circonstance que le Parlement de la Communauté française a décidé, à l'article 64, alinéa 2, du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives, tel que modifié par le décret du 23 décembre 1999, que le Gouvernement de la Communauté française devait faire entrer en vigueur au plus tard le 1er février 2000 l'arrêté visé à l'article 4, § 3, alinéa 2, du même décret."

*

*

*

Observations générales

1. L'arrêté en projet a pour objet d'exécuter l'article 4, § 3, alinéa 3, du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives, qui charge le Gouvernement d'arrêter "le niveau économique à prendre en considération et les proportions visées au paragraphe 1er, alinéa premier" de l'article 4 du décret précité.

.../...

L'article 4 du décret définit le mode de détermination des établissements scolaires bénéficiaires de discriminations positives. Dans un premier temps, sera pris en compte le pourcentage d'élèves qui résident dans un quartier présentant un niveau socioéconomique inférieur aux moyennes nationales. Il faut donc déterminer, d'une part, les quartiers entrant en ligne de compte et, d'autre part, la proportion d'élèves résidant dans de tels quartiers.

2. En vertu de l'article 4, § 1er, du décret, le niveau socioéconomique des quartiers doit être déterminé par des relevés objectifs du niveau de vie, du taux de chômage et du nombre de familles bénéficiant du minimex ou de l'aide sociale. Les relevés objectifs ont été établis sur la base d'une enquête scientifique interuniversitaire relative à la typologie socioéconomique, conformément à l'article 4, § 2, du décret.

La notion de "quartier" n'est définie ni dans le décret ni dans ses travaux préparatoires. L'enquête interuniversitaire a défini les quartiers comme étant les "secteurs statistiques" de l'Institut national de statistique (1). Les annexes au projet d'arrêté examiné mériteraient d'être précisées sur ce point.

(1) M. DEMEUSE et al., La détermination des quartiers devant être pris en compte pour l'établissement de la liste des établissements et implantations à discrimination positive, Etude interuniversitaire commanditée par le Ministère de la Communauté française de Belgique dans le cadre du décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives, mai 1999, p. 12, note 7.

La résidence des élèves a été déterminée sur la base des fichiers des "cartes élèves" (1), à savoir les cartes d'identification visées à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 avril 1994 relatif au contrôle de l'inscription scolaire (2).

L'enquête s'est écartée sur certains points des prescriptions du décret (3). Notamment, ont été pris en compte certaines variables qui n'étaient pas prévues par le décret, comme le taux d'activité des femmes (article 1er, 6°, du projet), une classification des professions en

(1) M. DEMEUSE et al., op. cit., pp. 17-30.

(2) Moniteur belge du 18 mai.

(3) L'enquête explique ainsi ces choix : "dans un premier temps, nous avons sélectionné des variables socio-économiques indiquant un environnement qui place les enfants dans des conditions difficiles pour leur scolarité. Le choix est partiellement imposé par le décret (article 4, § 1er et § 2), mais découle aussi de la littérature. Une autre limitation est bien entendu liée à la disponibilité et la fiabilité des données. Il a fallu composer entre la volonté d'avoir des données récentes et le fait que toute une série de données socio-économiques à un niveau spatial fin (le secteur statistique) ne sont disponibles qu'au travers du Recensement, et remontent donc à 1991. Le prochain Recensement décennal est annoncé pour 2001" (M. DEMEUSE et al., op. cit., p. 34). Plus loin, il est précisé : "L'une des difficultés rencontrées par les chercheurs réside dans le fait que le décret n'établit pas de critère de validation du modèle socio-économique à retenir (...). La sélection des variables tient à la fois compte des contraintes imposées par le décret et de la réponse à la question fondamentale : ces variables indiquent-elles a priori des conditions de scolarité difficiles du point de vue matériel, de la possibilité de soutien familial, de l'existence ou non d'un environnement socio-économique qui donne un sens à la réussite scolaire ?" (p. 78).

fonction de leur standing (article 1er, 7° et 8°, du projet) ou le taux de monoparentalité (article 1er, 12°, du projet). Il semble toutefois que cette interprétation extensive des termes du décret puisse être acceptée dans la mesure où, comme le relève l'étude, "ces données sont fortement corrélées entre elles (...), ces variables mesurent les faces différentes d'un même problème" (1).

Une autre initiative de l'enquête interuniversitaire s'écarte encore du décret, il s'agit de la pondération de l'analyse par l'importance de la population entre 0 et 20 ans de chaque quartier (article 1er, alinéa 3, du projet). Cette pondération est justifiée comme suit : "ne pas pondérer revient à dépendre totalement du découpage en secteurs statistiques, qui ne sont pas des unités fonctionnelles, mais des découpages dans un but uniquement statistique, c'est-à-dire que si le découpage change, les résultats de l'analyse varient aussi" (2).

L'article 4, § 2, du décret prévoit en outre que "l'enquête relative à la typologie socioéconomique prend également en compte, pour autant que cet indice corrobore le résultat de l'application des critères socioéconomiques, le fait que ces quartiers accueillent une population étrangère ou d'origine étrangère devenue majoritaire". A l'analyse, l'enquête interuniversitaire relève que "la corrélation spatiale est assez faible entre les différentes nationalités et le retard scolaire, en particulier pour les groupes à faibles effectifs (...). Ces réflexions ont conduit tant le

(1) M. DEMEUSE et al., op. cit., p. 78.

(2) M. DEMEUSE et al., op. cit., p. 81.

législateur que l'équipe interuniversitaire à écarter les variables se rapportant aux nationalités de l'indicateur synthétique de base et à choisir de considérer la proportion d'étrangers comme un facteur aggravant lorsque les autres variables indiquent l'existence d'une situation difficile" (1).

L'enquête interuniversitaire a retenu essentiellement deux valeurs de niveau socioéconomique : -1 et -0,75 (2). Pour ce qui est du pourcentage, l'étude recommande "de fixer deux seuils distincts pour le fondamental et pour le secondaire, ce dernier niveau comptant proportionnellement moins d'implantations (et surtout d'élèves) dans les classes les plus basses, pour des raisons qui, en partie, sont d'ordre purement statistique. Il serait justifié de relever le seuil jusqu'à ce qu'on atteigne, dans les implantations retenues, une proportion d'élèves équivalente à celle observée au niveau du fondamental" (3).

Si l'enquête interuniversitaire s'est quelque peu écartée de la lettre du décret, c'est, semble-t-il, pour deux raisons. D'une part, il s'agit davantage d'une étude que d'une enquête, c'est-à-dire qu'elle n'a pas elle-même établi les mesures, mais qu'elle s'est contentée de puiser dans l'arsenal des sources disponibles, étant amenée à dénaturer certains paramètres requis par le décret. A titre de simple exemple, l'on n'a pas pris en compte la population

(1) M. DEMEUSE et al., op. cit., p. 77.

(2) M. DEMEUSE et al., op. cit., pp. 101 et suivantes.

(3) M. DEMEUSE et al., op. cit., p. 122.

d'origine étrangère, mais seulement la population étrangère. De même, la notion de quartier n'a pu être définie de manière autonome, en fonction de l'objet étudié. D'autre part, l'enquête a parfois ajouté au décret pour prendre en compte les dernières recherches scientifiques menées en la matière.

3. L'enquête interuniversitaire a été transmise au Conseil général de l'enseignement fondamental, au Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire, au Conseil supérieur de l'enseignement de promotion sociale et à la Commission des discriminations positives, conformément à l'article 4, § 3, alinéa 1er. Ces différents organes ont, conformément à l'article 4, § 3, alinéa 2, transmis au Gouvernement une proposition relative aux niveaux socio-économiques à prendre en considération pour déterminer les quartiers reconnus comme fondant une discrimination positive et une proposition de définition de la proportion d'élèves résidant dans de tels quartiers. Tous (1) retiennent comme niveau socioéconomique la valeur -1. Pour l'enseignement fondamental, le pourcentage proposé par la Commission des discriminations positives est de 40,123457, tandis que celui retenu par le Conseil général de l'enseignement fondamental est de 45. Pour l'enseignement secondaire, tant la Commission des discriminations positives que le Conseil général de

(1) Le Conseil supérieur de l'enseignement de promotion sociale renvoie implicitement aux propositions du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire.

concertation pour l'enseignement secondaire (1) retiennent le pourcentage de 34,108527.

4. L'arrêté en projet retient le niveau socio-économique proposé par les instances d'avis, à savoir la valeur -1 (article 2 du projet).

Pour l'enseignement secondaire, il s'est également rangé au pourcentage proposé par les instances d'avis, à savoir 34,10 % (article 4 du projet).

Pour l'enseignement fondamental, il s'est rangé à la proposition du Conseil général de l'enseignement fondamental, à savoir 45 % (article 3 du projet). Interrogés sur les raisons de ce choix, les délégués du ministre ont répondu "qu'il permet de renforcer la sélectivité à l'égard des bénéficiaires potentiels pour moins de dispersion et plus d'efficacité des moyens budgétaires alloués par le décret du 30 juin 1998". On notera par ailleurs qu'il permet également de rencontrer la recommandation de l'étude interuniversitaire (2).

(1) Ici encore, le Conseil supérieur de l'enseignement de promotion sociale renvoie implicitement aux propositions du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire.

(2) En effet, un pourcentage de 40,12345 aurait correspondu à 10,453 % de la population totale considérée, contre 9,395 % de la population totale considérée pour le pourcentage retenu de 45. Or, le pourcentage de 34,10 retenu pour l'enseignement secondaire correspond à 9,522 % de la population totale considérée.

5. Les auteurs du projet apprécieront toutefois s'il ne convient pas de faire mieux apparaître la motivation de l'arrêté en projet, afin d'éviter d'éventuels recours fondés sur une incompréhension du dispositif, et ainsi de mieux assurer la sécurité juridique. Les visas du préambule renverront, certes, aux formalités préalables requises par le décret. Les choix opérés par le Gouvernement pourraient être justifiés de manière synthétique dans un rapport au Gouvernement. En effet, sans le support de l'enquête interuniversitaire, les articles 1er et 2 sont difficilement compréhensibles pour le citoyen non initié à la statistique.

6. Les critères "variables socioéconomiques" énumérés à l'article 1er de l'arrêté en projet gagneraient à être davantage précisés, afin de rendre le texte mieux compréhensible.

7. Enfin, il convient que les propositions des différentes commissions consultatives soient rédigées à l'avenir en des termes suffisamment clairs et qu'elles fassent apparaître que la procédure prévue par le décret a été effectivement suivie (1).

(1) Voir à cet égard l'avis du Conseil supérieur de l'enseignement de promotion sociale du 13 janvier 2000.

Examen du projet

Préambule

1. A l'alinéa 1er, il convient de préciser le fondement décretaal de l'arrêté en projet, à savoir l'article 4, § 3, alinéa 3, du décret du 30 juin 1998.

2. Il convient d'insérer entre les alinéas 1er et 2 un alinéa nouveau visant l'enquête scientifique interuniversitaire exigée par l'article 4, § 2, du décret du 30 juin 1998. Cet alinéa pourrait être rédigé comme suit :

"Vu l'enquête scientifique interuniversitaire réalisée en mai 1999;".

3. A l'alinéa 5, devenant l'alinéa 6 du préambule, il convient de préciser la date des propositions émises par le Conseil supérieur de l'enseignement de promotion sociale, à savoir le 13 janvier 2000.

4. A l'alinéa 6, devenant l'alinéa 7, il convient d'écrire "Conseil de la Communauté française" et non "Parlement", afin de respecter le texte de l'article 115 de la Constitution.

.../...

5. A l'alinéa 7, devenant l'alinéa 8, il convient d'écrire "inspecteur des finances" et non "inspection des finances", de manière à respecter la terminologie utilisée dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

6. A l'alinéa 10, devenant l'alinéa 11, il y a lieu d'écrire "Sur la proposition".

Dispositif

Article 1er

A l'alinéa 1er, les mots "tel que modifié" sont inutiles et peuvent être omis. En effet, la référence à un texte juridique s'entend avec toutes les modifications que ce texte a subies.

Article 5

L'on n'aperçoit ni les raisons ni l'utilité de faire rétroagir l'arrêté. Les délais impartis pour établir la liste des établissements bénéficiaires par l'article 64 du décret, liés à la complexité de la procédure visée à l'article 4, §§ 4 à 7, justifient toutefois que l'arrêté entre en vigueur dès son adoption, afin que le Gouvernement puisse saisir au plus vite les organes d'avis chargés d'intervenir dans cette procédure.

La chambre était composée de

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS