

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 5 juin 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "définissant la formation initiale des instituteurs et des régents", a donné le 10 juillet 2000 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

A. La rédaction d'un texte normatif

1. L'avant-projet de décret examiné est présenté comme étant destiné, dans son intégralité, à produire des effets de droit. Les Hautes Ecoles subventionnées qui le méconnaîtraient pourraient se voir privées de subventions, conformément à l'article 24 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. De telles règles de droit, obligatoires et assorties de sanctions, doivent être rédigées avec clarté, précision et rigueur afin de permettre une interprétation sûre et aisée (1).

2. Il convient également d'éviter les développements dépourvus de caractère normatif. Doivent ainsi être omis les articles ou parties d'article à caractère purement

(1) Avis L. 12.324/2 du 23 juin 1975, Doc. C.C.F., 1975/1976, n° 51/1, p. 13. Plus récemment, dans le même sens, avis 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. 16; avis L. 24.814/9 du 22 décembre 1995 sur un avant-projet de décret "relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère", Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 148/1, p. 12; avis L. 26.242/2 du 23 avril 1997 sur un avant-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. 75-76; avis L. 27.641/2 du 11 juin 1998 sur un avant-projet de décret "über das Regelgrundschul- und -sekundarschulwesen", Doc. R.D. Gem., 1997-1998, n° 117.

informatif qui trouveront place dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles. Il en va notamment ainsi de :

- l'article 13, § 1er, 1ère phrase;
- l'article 17;
- les articles 28 et 29, qui ne font qu'explicitier l'origine de certaines dispositions figurant dans les articles 26 et 27;
- l'article 38, à partir de "afin ...".

3. Doivent encore être omises les dispositions qui n'ajoutent rien à l'ordonnancement juridique pour la raison qu'elle ne font que reproduire des normes existantes. C'est notamment le cas de :

- l'article 1er, alinéa 2, qui ne fait qu'exposer l'état de la législation résultant des articles 14 et 15 du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles et des articles 16 et 17 du décret du 26 avril 1999 portant création de nouvelles études dans les Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française (1);
- l'article 13, § 4, alinéa 2, qui n'ajoute rien aux articles 27 et 28 du décret du 5 août 1995;

(1) Moniteur belge du 19 août 1999.

- l'article 15, alinéa 1er, qui n'ajoute rien à l'article 15 du décret du 5 août 1995.

4. En vertu des règles de légistique, le caractère obligatoire d'une norme se marque par le simple recours à l'indicatif présent. Il est donc inutile de recourir à des formules telles que "est tenu de", "doit", "est obligatoirement", ... (voir par exemple l'article 9, § 2).

B. L'insertion dans la législation existante

5. La réglementation des études au sein des Hautes Ecoles est dispersée entre de nombreux décrets. On peut ainsi relever, en rapport avec la matière traitée par l'avant-projet de décret examiné, le décret du 5 août 1995 précité, le décret du 25 juillet 1996 relatif aux charges et emplois des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française, le décret du 17 juillet 1998 portant diverses mesures urgentes en matière d'enseignement, le décret du 8 février 1999 relatif aux fonctions et titres des membres du personnel enseignant des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française et le décret du 26 avril 1999, précité.

Cette dispersion est préjudiciable à la sécurité juridique. Elle complique également la rédaction d'un nouveau décret autonome. Outre la nécessité d'éviter des redondances (voir l'observation générale A), il est indispensable de prévenir toute modification implicite de dispositions législatives existantes. Ainsi :

.../...

- les articles 12, § 3, et 35 de l'avant-projet chargent le Gouvernement de déterminer le volume-horaire des stages alors que l'article 14, § 2, du décret du 5 août 1995 réserve cette compétence au projet pédagogique, social et culturel des Hautes Ecoles : cette contradiction doit être levée;
- l'article 24 de l'avant-projet ayant pour seul objet d'étendre la possibilité de coopération prévue par l'article 92 du décret du 5 août 1995 aux institutions culturelles, il doit être rédigé sous la forme d'une disposition modificative;
- comme l'article 32 n'ajoute à l'article 6 de l'arrêté du 2 juillet 1996 fixant l'organisation de l'année académique et les conditions de refus d'une inscription et portant règlement général des examens dans les Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française, que l'exigence d'obtenir au moins 50 % des points attribués à chacun des six axes et 60 % des points attribués à l'examen de maîtrise de la langue de l'enseignement ainsi que l'exclusion de dispense pour les stages en cas de redoublement de l'année d'études, il convient de l'omettre de l'avant-projet et d'adopter un arrêté modifiant l'arrêté du 2 juillet 1996.

6. L'article 14, § 1er, du décret du 5 août 1995 dispose que :

"L'enseignement supérieur de type court est dispensé en un seul cycle comptant au moins trois années d'études et au plus quatre années d'études."

.../...

Selon les déléguées de la Ministre, par les mots "en un cycle d'études réparties sur trois années" figurant à l'article 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet, les auteurs de celui-ci entendent préciser que les études menant aux diplômes visés seront toutes organisées en trois années. Il en résulte que ces mots ne contribuent pas à définir le champ d'application mais établissent une règle nouvelle qui doit figurer dans une disposition distincte.

En outre, il convient que, conformément aux articles 1er, 10°, et 12, du décret du 5 août 1995 précité, soient formellement créées les quatre sections de l'enseignement supérieur pédagogique, à savoir les sections normale préscolaire, normale primaire, normale secondaire et normale technique moyenne. Les articles 26 et 27 seront revus en conséquence.

Les modifications suggérées devraient figurer dans le chapitre IV, "L'organisation de l'enseignement".

7. Les articles 12, § 3, 22 et 25 organisent les stages qui sont encadrés notamment par des maîtres de stage. Pour les stages organisés dans l'enseignement fondamental organisé ou subventionné par la Communauté française, le statut des maîtres de stage est déterminé par l'arrêté de l'Exécutif du 3 septembre 1991 relatif à l'encadrement pédagogique des étudiants en stage dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécial organisé ou subventionné par la Communauté française. Par contre, pour les stages organisés dans l'enseignement secondaire, le statut des maîtres de stage n'est fixé, et encore de manière lacunaire,

.../...

que pour l'enseignement organisé par la Communauté française par un arrêté royal du 13 janvier 1965 relatif aux allocations accordées aux membres du personnel des établissements d'enseignement de l'Etat et du Lycée communal Léonie de Waha, à Liège, qui participent à la formation pédagogique des futurs enseignants. Le statut des maîtres de stage dans l'enseignement secondaire subventionné par la Communauté française n'est donc pas déterminé, à la seule exception du Lycée communal Léonie de Waha, à Liège. Cette lacune devra être comblée.

8. Les auteurs de l'avant-projet veilleront à abroger explicitement les textes qui réglaient précédemment la matière de la formation initiale des instituteurs et des régents. Il en va notamment ainsi des lois sur l'enseignement normal, coordonnées le 30 avril 1957 et de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 septembre 1989 fixant la structure et la classification des études de type court dans l'enseignement supérieur pédagogique.

9. Le législateur ne peut se contenter, comme l'avant-projet le fait pourtant à l'article 30, de disposer que la terminologie de différents arrêtés réglementaires sera adaptée à la nouvelle terminologie adoptée par le décret en projet. Il conviendra de modifier explicitement, par arrêté, chaque disposition de chaque arrêté concerné.

Il apparaît, en outre, que la liste figurant à l'article 30 n'est pas complète : à titre d'exemple, manque l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du

.../...

9 août 1990 déterminant les formes et les mentions des diplômes délivrés par les établissements d'enseignement supérieur agricole, économique, paramédical, pédagogique, social, technique de type court et de type long ainsi que dans l'enseignement de l'architecture.

Par ailleurs, de l'accord des déléguées de la Ministre, il conviendra d'adapter la terminologie du décret du 8 février 1999, précité, (notamment l'article 9, § 2).

C. Le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution

10. L'article 24, § 5, de la Constitution requiert que la nomenclature des activités d'enseignement et leur volume horaire soient définis dans le décret (1). Le législateur décréte s'est conformé à cette exigence,

(1) Voir en ce sens, notamment, l'avis L. 24.573/2 du 25 juillet 1995 sur une proposition de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles", Doc C.C.F., S.E. 1995, n° 26-2, qui revoit à l'avis L. 23.330/2 du 3 juin 1994 sur un avant-projet de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en grandes écoles", Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 171/1. Pour l'enseignement universitaire, voir l'avis L. 23.103/2 du 20 avril 1994 sur un avant-projet de décret "relatif au régime des études universitaires et des grades académiques, Doc. C.C.F., 1993-1994, n° 166/1. Pour l'enseignement secondaire, voir notamment l'avis L. 26.223/2 du 3 décembre 1997 sur un avant-projet de décret "organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit", Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 214/1.

notamment pour la création de nouvelles études dans les Hautes Ecoles (1).

Comme l'ont confirmé les déléguées de la Ministre, les articles 7 à 14 énumèrent la nomenclature des activités d'enseignement figurant au programme des trois sections. Il conviendrait toutefois que cette nomenclature soit présentée de façon plus explicite.

Par contre, la fixation du volume horaire de ces activités d'enseignement est déléguée au Gouvernement. Il convient que le décret établisse, pour chaque activité d'enseignement, à tout le moins, une fourchette voire un minimum que le Gouvernement devra respecter lorsqu'il précisera le volume horaire.

De même, le contenu des formations visées aux articles 13, § 3, et 31 doit, du moins dans ses lignes essentielles, être défini par décret.

11. L'article 24, § 5, de la Constitution requiert également que les titres requis et les titres de capacité

(1) Voir notamment le décret du 17 juillet 1998, précité, (Moniteur belge du 28 août 1998) et le décret du 26 avril 1999, précité, (Moniteur belge du 19 août 1999).

soient définis par décret (1). Le législateur décretaal s'est conformé à cette exigence en adoptant le décret du 8 février 1999, précité.

De l'accord des déléguées de la Ministre, la compétence de définir les titres requis pour les fonctions visées aux articles 18 et 20 ne sera pas déléguée au Gouvernement, mais l'annexe du décret du 8 février 1999 précité sera complétée.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

Afin d'aligner la définition du terme "Régent" sur celles d'"Instituteur préscolaire" et d'"Instituteur primaire", il convient de définir le régent comme le "membre du personnel qui est agrégé de l'enseignement secondaire inférieur."

(1) Voir notamment les avis L. 19.871/2 du 7 mai 1990 sur un avant-projet de décret "portant des mesures de type statutaire pour les personnels de l'enseignement et des C.P.M.S. ; L. 28.108/2 du 21 octobre 1998 sur un avant-projet de décret "relatif aux fonctions et titres des membres du personnel enseignant des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française", Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 276/1; L. 28.132/1 du 28 septembre 1998 sur un avant-projet de décret "betreffende de centra voor leerlingenbegeleiding", Doc. Vl. R., 1998-1999, n° 1160/1; L. 28.348/1 du 19 novembre 1998 sur un avant-projet de décret "betreffende de aanpassing van het onderwijs voor sociale promotie en de vervanging van de wet van 5 maart 1965 op het schriftelijk onderwijs, Doc. Vl. R., 1998-1999, n° 116/2.

Articles 4 à 6

Les articles 4 à 6 de l'avant-projet seront, de l'accord des déléguées de la Ministre, regroupés en une seule disposition, rédigée comme suit :

"Art. 4. Les activités d'enseignement nécessaires pour atteindre les objectifs de formation des étudiants inscrits dans les sections normale préscolaire, normale primaire, normale secondaire et normale technique moyenne comportent les mêmes axes. Ces axes sont constitués par :

- 1° les connaissances socioculturelles;
- 2° l'appropriation d'une démarche scientifique et d'attitudes de recherche;
- 3° la maîtrise des connaissances disciplinaires et interdisciplinaires;
- 4° les connaissances socio-affectives et relationnelles;
- 5° les connaissances pédagogiques;
- 6° le savoir-faire.

Les activités d'enseignement comprennent en outre des activités interdisciplinaires de construction de l'identité professionnelle."

Article 9

1. De l'accord des déléguées de la Ministre, afin de se conformer à l'observation générale A et afin de viser toutes les hypothèses contenues dans le décret "missions", le paragraphe 2, sera rédigé comme suit :

.../...

"Tous les contenus disciplinaires, interdisciplinaires et didactiques sont développés dans le but de former les étudiants à une maîtrise qui les rende à la fois aptes à remplir les exigences des socles de compétences, des compétences terminales et des profils de formation correspondant au niveau de leurs futurs élèves et à s'y adapter en permanence.".

2. Au paragraphe 3, de l'accord des déléguées de la Ministre, les mots "détaillant... et régents", qui ne constituent qu'une définition de la notion de grille de référence, seront omis et l'article 2 sera complété d'une définition de la grille de référence, rédigée comme suit :

"énumération des grands domaines impliqués dans la formation disciplinaire et interdisciplinaire des enseignants".

Article 13

1. Il résulte des explications données par les déléguées de la Ministre que les paragraphes 3 à 5 de l'article 13 ne s'appliquent qu'à la section normale primaire. Il convient, dès lors, de scinder l'article 13 en deux dispositions, la première comprenant les deux premiers paragraphes et s'appliquant à l'ensemble des sections, la seconde comprenant les paragraphes 3 à 5 et ne s'appliquant qu'à la section normale primaire.

.../...

2. Afin de faire correspondre le dispositif et le commentaire des articles, de l'accord des déléguées de la Ministre, le paragraphe 3 sera complété par la phrase suivante :

"Seuls ceux-ci effectuent un de leurs stages dans l'enseignement spécial".

3. Afin de prévenir tout risque de discrimination, notamment dans l'hypothèse de la création d'une Haute Ecole confessionnelle non catholique, le mot "catholique" sera omis. Il résulte, en effet, de l'article 8, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959 que les établissements libres subventionnés se réclamant d'un caractère confessionnel ne peuvent organiser des cours d'une autre religion que celle dont ils se réclament.

Article 16

1. Le paragraphe 1er, ne contient que des définitions, qui trouveront plus heureusement leur place à l'article 2.

2. Afin de corriger une erreur matérielle, le paragraphe 3, sera rédigé comme suit :

"Le travail de fin d'études est un écrit personnel et original par lequel l'étudiant de troisième année utilise ses acquis dans le cadre particulier du sujet qu'il a choisi de développer et de la recherche qu'il a menée à ce propos. Il donne lieu à une présentation orale.".

.../...

Article 21

Afin de maintenir la dérogation contenue dans les deuxième et troisième phrases dans des limites acceptables, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par formation pratique et de démontrer son caractère à la fois marginal et spécifique.

Article 31

De l'accord des déléguées de la Ministre, la deuxième phrase, n'ajoutant rien à la première, sera omise.

Article 33

Ce texte étant dépourvu de toute valeur normative, il y a lieu de l'omettre.

Article 34

Interrogées sur la portée de cette disposition, les déléguées de la Ministre ont précisé ce qui suit :

"Cet article détermine l'obligation de mettre en place un dispositif d'accompagnement de début de carrière ou d'insertion professionnelle pour la rentrée 2004.

.../...

Une étude a été commandée afin de réaliser une expérience pilote qui permettra de prendre des dispositions appropriées aux besoins des enseignants et adaptées aux contraintes du système éducatif en Communauté française.

Il n'est pas possible d'augurer des résultats de la recherche. Cependant afin que le dispositif ne provoque pas d'emblée des résistances institutionnelles telles qu'elles remettraient en question l'existence même de la mesure, un cadre minimal a été fixé.

L'enseignant débutant n'aura pas de réduction de son temps de travail. Le temps réservé à son encadrement hors de la classe se fera en dehors de ses heures de cours ou/et pendant les jours prévus pour la formation continuée. L'accompagnement ne sera pas constitué de cours mais sans doute d'une forme de séminaires de réflexion construits autour des situations vécues."

Malgré ces explications, le texte reste fort vague.

Article 35

Outre les remarques figurant sous l'observation générale C, de l'accord des déléguées de la Ministre, afin de se conformer à la volonté des auteurs du décret en projet, telle qu'elle est exprimée dans le commentaire des articles, le 2° sera rédigé comme suit :

.../...

"sur avis du Conseil général des Hautes Ecoles, les grilles de référence de la formation disciplinaire et interdisciplinaire visées à l'article 9, § 1er;".

OBSERVATIONS FINALES DE LEGISTIQUE

1. Il est suggéré de fusionner les chapitres 2 et 3 de l'avant-projet en un seul chapitre dont l'intitulé pourrait être "Objectifs, axes et contenu de la formation".

2. Il convient de réserver le dernier chapitre aux deux dispositions transitoires de l'avant-projet, de le faire précéder d'un abrogatoire (voir observation générale B.8), inséré après les articles 34 et 35.

3. Afin d'assurer une lisibilité aisée du texte du dispositif, il convient que les subdivisions des articles soient ordonnées de façon cohérente. A cet égard, il est rappelé que l'usage des paragraphes ne se justifie que si chacun de ceux-ci comporte plusieurs alinéas ou plusieurs phrases (1) et que le groupement des paragraphes en sections ne se justifie qu'en présence d'un grand nombre d'articles (2).

(1) Ceci concerne par exemple les articles 9, 12 et 13.

(2) Ceci concerne les articles 34 à 38.

4. La même exigence de lisibilité postule que les suites de propositions et les énumérations soient introduites par 1°, 2°, 3°,... éventuellement subdivisés en a), b), c), ... (1). L'énonciation de chaque proposition et de chaque terme d'une énumération sera ponctuée par un point-virgule.

5. L'usage de parenthèses au sein d'un texte normatif ne se concilie pas avec la précision que doivent observer les dispositions que ce texte comporte. Il est recommandé d'articuler les termes compris entre parenthèses avec le corps du texte.

6. Il convient de réserver un soin particulier à la correction de la langue française. A titre d'exemple, des expressions comme "amener chaque étudiant" (2), "installer les 13 compétences des enseignants" (3), doivent être formulées autrement.

(1) Ceci concerne les articles 2, 3, 4, 26, 27, 30 et 35.

(2) Article 3.

(3) Article 13, § 1er.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	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. B. RONGVAUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN