

ROYAUME DE BELGIQUE

— — — — —

AVIS 30.880/2  
DE LA SECTION DE LEGISLATION 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 7 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant 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", a donné le 11 décembre 2000 l'avis suivant :

## Examen de l'avant-projet

### Dispositif

#### Article 2

1. L'article 78, § 4, en projet du décret "missions" du 24 juillet 1997 régit les travaux à domicile. Les alinéas 1er à 3 s'appliquent à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire ordinaires et spéciaux organisés ou subventionnés par la Communauté française, conformément à l'article 1er du même décret. Les autres dispositions s'appliquent exclusivement à l'enseignement fondamental.

Les travaux à domicile sont interdits dans la première étape du continuum pédagogique, c'est-à-dire dans l'enseignement maternel et pour les deux premières années de l'enseignement primaire (article 78, § 4, alinéa 1er, en projet et l'article 13, § 2, 1°, du décret "missions"). Toutefois, pour ces deux premières années seulement, ne sont pas considérées comme travaux à domicile les activités par lesquelles il est demandé à l'élève de lire ou de présenter à sa famille ou à son milieu d'accueil ce qui a été réalisé pendant le temps scolaire (article 78, § 4, alinéa 2, en projet).

Durant les troisième et quatrième années primaires, les travaux à domicile ne peuvent durer plus de vingt minutes par jour et doivent respecter les autres conditions énoncées à l'article 78, § 4, alinéa 4, en projet, à savoir :

.../...

- concevoir les travaux à domicile comme le prolongement d'apprentissages déjà réalisés durant les périodes de cours;
- prendre en compte le niveau de maîtrise et le rythme de chaque élève dans la définition du contenu des travaux à domicile, qui par voie de conséquence peut être individualisé;
- procéder, dans de brefs délais, à une évaluation formative des travaux à domicile, ceux-ci ne pouvant en aucun cas faire l'objet d'une évaluation certificative;
- accorder à l'élève un délai raisonnable pour la réalisation des travaux à domicile.

Durant les cinquième et sixième années primaires, les travaux à domicile ne peuvent durer plus de trente minutes par jour et doivent respecter les autres conditions qui viennent d'être rappelées.

Les délégués du ministre apportent les précisions suivantes :

"Au sujet de la limitation à 20 ou 30 minutes par jour de la durée des travaux à domicile et de l'articulation de cette disposition avec la nécessité de prendre en compte le rythme de chaque élève, il est bien entendu qu'en aucun cas la durée des travaux à domicile ne pourra être dépassée pour un élève. Dès lors, pour prendre en compte le rythme propre de chaque élève, un professeur devra, le cas échéant, être amené à diversifier les travaux à domicile au sein d'un même groupe d'élèves.".

.../...

En outre, toujours selon les délégués du ministre,

"... la durée prévue ne pourrait faire l'objet d'une moyenne (ni par élève, ni par semaine, etc).".

La volonté des auteurs de l'avant-projet est donc qu'en aucun cas un élève ne soit amené à consacrer, sur une journée, plus de vingt ou trente minutes selon les cas, à ses travaux à domicile. Sous la réserve des observations formulées sous le n° 3, il convient que l'avant-projet soit rédigé de manière plus explicite afin que la portée exacte de l'obligation pesant sur les établissements scolaires ne prête ni à confusion, ni à contestation.

Les auteurs de l'avant-projet apprécieront également s'il ne convient pas de compléter les articles 24 et 25 du décret du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement. En effet, la réglementation envisagée pourrait requérir une concertation entre les enseignants qui donnent cours à une même classe, afin que l'ensemble des travaux à domicile demandés ne dépasse pas les plafonds horaires impartis.

2. L'exposé des motifs révèle que des circulaires existent qui contiennent des recommandations destinées à éviter tout excès dans le recours aux travaux à domicile. Il constate toutefois que

.../...

"... parce que les excès - et toutes leurs conséquences préjudiciables - sont nombreux et parce que les recommandations ne sont guère suivies, il importe que le législateur intervienne pour réguler les pratiques en la matière. Tel est l'objectif poursuivi par le présent décret."

L'article 78, § 4, alinéa 4, en projet, du décret "missions", requiert que la Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur "veillent à" ce que chaque établissement respecte les règles qui viennent d'être exposées.

La question se pose si les auteurs de l'avant-projet entendent mettre à charge de la Communauté française et des pouvoirs organisateurs une véritable obligation ou s'il s'agit simplement d'une recommandation qui se verrait renforcée par son adoption par le législateur décentral. Selon les délégués du ministre,

"... l'utilisation des termes "veillent à" a été choisie par souci de cohérence avec la rédaction actuelle" du décret "missions". En effet, cette terminologie est déjà utilisée aux articles 8 et 10."

Les délégués précisent :

"Elle ne traduit pas une volonté de réduire la portée de la disposition à une simple recommandation. Il s'agit au contraire d'une obligation qui est faite à la Communauté française et aux pouvoirs organisateurs de faire respecter dans les établissements scolaires les 5 items prévus à l'alinéa 4 du § 4 en projet."

.../...

En outre, cette obligation sera juridiquement sanctionnée, puisque l'article 24, § 3, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement lui sera applicable. Sa méconnaissance pourrait donc valoir à l'établissement scolaire concerné le retrait des subventions.

Il convient, dès lors, sous la réserve des observations formulées sous le n° 3, que la disposition en projet soit rédigée en des termes plus clairs. Dans son avis relatif à l'avant-projet devenu le décret "missions", et spécialement à propos des articles 8 et 10, la section de législation avait fait l'observation suivante :

"... en plusieurs dispositions, certaines essentielles, il est rédigé d'une manière telle qu'il évoque davantage la recommandation que la règle de droit (1)".

Il convient également que les auteurs de l'avant-projet examiné précisent si l'obligation qui pèse sur la Communauté française et les pouvoirs organisateurs constitue une obligation de moyen ou de résultat. Dans les travaux préparatoires du décret "missions", la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française de l'époque avait relevé que

"... certaines obligations qui sont faites ici aux pouvoirs organisateurs relèvent sans doute plus de ce que l'on pourra appeler l'obligation de moyen plutôt

---

(1) Avis 26.242 du 23 avril 1997, Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 152/1, p. 76.

que de l'obligation de résultat. Comme telles, elles sont cependant d'une importance considérable (1)".

3. Selon son exposé des motifs, tout comme le décret "missions" qu'il entend compléter, l'avant-projet examiné a pour objet d'assurer l'égalité des élèves. Il "vise également à protéger la vie privée et familiale des élèves".

Relativement à l'avant-projet devenu le décret "missions", la section de législation du Conseil d'Etat relevait que les différentes mesures qu'il contient :

"... ont pour effet de rendre plus uniformes les règles de fonctionnement des établissements d'enseignement, quels que soient les réseaux auxquels ils appartiennent. Cela ne peut se faire qu'au détriment de la liberté d'organiser un enseignement. Les établissements subventionnés, et spécialement le réseau libre, voient leurs libertés réduites en matière de programmes d'études, de choix pédagogiques, de niveau des études, de choix des élèves, ...

Ainsi, même s'il ne l'abroge pas explicitement, le projet examiné rend sans objet l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite loi du Pacte scolaire, qui, en reconnaissant, sous conditions et contrôle, la liberté de choisir les méthodes pédagogiques et de fixer les horaires, constituait le

---

(1) Rapport présenté au nom de la Commission de l'éducation par MM. Dupont et Neven, Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 152/62, p. 33.

symbole de la survivance de la liberté d'organiser un enseignement (1)". (2)

Dans le même avis, le Conseil d'Etat considérait encore que

"Une telle uniformisation de la réglementation s'inscrit dans la logique d'une conception de l'enseignement libre comme service public fonctionnel (3).

Le décret ne s'applique qu'à l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française. Il ne porte donc aucunement atteinte à la liberté des établissements qui renonceraient au subventionnement (4)".

Il rappelait toutefois la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, qui souligne que

"La liberté de choix des parents ne saurait être dissociée du droit de créer des établissements d'enseignement et du droit au subventionnement que possèdent lesdits établissements. En effet, le libre choix des parents ne peut être pleinement réalisé que

---

(1) Dans ce sens, M. LEROY, "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement", dans : Quels droits dans l'enseignement ? Enseignants, Parents, Elèves, Actes du Colloque des 13 et 14 mai 1993, Brugge, La Charte, 1994, p. 23.

(2) Avis 26.242, op. cit., p. 70.

(3) Selon la Cour d'arbitrage, "... l'enseignement libre subventionné constitue un service public fonctionnel, en d'autres termes un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général" (arrêt n° 27/92 du 2 avril 1992, considérant 4.B.2.).

(4) Avis 26.242, op. cit., p. 70.

si la liberté des pouvoirs organisateurs d'organiser un enseignement et le droit au subventionnement que possède en principe cet enseignement ne sont pas limités de manière illégitime (1)".

La Cour d'arbitrage précise :

"La liberté d'enseignement ainsi garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution assure le droit d'organiser - et donc de choisir - des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée. Elle implique également que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif.

La liberté d'enseignement définie ci-dessus suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par le pouvoir de la communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité, du respect de normes de population scolaire et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté (2).

---

(1) C.A., arrêts n° 25/92 du 2 avril 1992, Rec., p. 263, considérants 4.B.2. et 4.B.3.; arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, Rec., p. 323, considérants 6.B.4 et 6.B.5.

(2) Cet alinéa est repris des arrêts n° 25/92 du 2 avril 1992, Rec., p. 263, considérant 4.B.2. et n° 28/92 du 2 avril 1992, Rec., p. 323, considérant 6.B.4.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décrète l'imposition de conditions de financement et de subventionnement qui restreignent l'exercice de cette liberté, pour autant qu'il n'y soit pas porté d'atteinte essentielle (...) (1)".

La Cour d'arbitrage a ainsi annulé partiellement deux décrets de la Communauté flamande du 22 février 1995, pour violation de la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution (2).

La section de législation du Conseil d'Etat concluait :

"Il appartient donc au Conseil de la Communauté française d'apprécier si, en l'espèce, la mise en balance de divers aspects du droit à l'enseignement, à savoir le droit à l'égalité des élèves, la liberté d'organiser un enseignement et le droit de la communauté d'établir des règles de subventionnement de cet enseignement, est réalisée d'une manière raisonnable (3)".

---

(1) Arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996, considérants B.4.2. et B.4.3., Rec., p. 1004.

(2) Arrêt n° 76/96 précité. Un recours en annulation du décret de la Communauté française du 26 avril 1999 portant confirmation des socles de compétences et modifiant la terminologie relative à la compétence exercée par le Parlement en application des articles 16, 25, 26, 35 et 43 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, est également pendant (avis publié au Moniteur belge le 27 juin 2000).

(3) Avis 26.242, op. cit., p. 72.

L'avant-projet examiné appelle d'autant plus la même observation que, lors des travaux préparatoires du décret "missions", la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française de l'époque justifiait notamment le caractère raisonnable de son projet par le fait que ce décret "missions" ne portait pas atteinte à la liberté en matière de méthodes pédagogiques (1). Il est vrai que cette liberté constitue, de longue date, un élément essentiel de la liberté d'enseignement (2).

En conclusion, il revient au Conseil de la Communauté française d'apprécier, sous le contrôle de la Cour d'arbitrage, si, avec cette nouvelle limitation à la liberté d'enseignement, la mise en balance de divers aspects du droit à l'enseignement, à savoir le droit à l'égalité des élèves, la liberté d'organiser un enseignement et le droit de la communauté d'établir des règles de subventionnement de cet enseignement, est réalisée d'une manière raisonnable.

---

(1) Rapport, op. cit., p. 31.

(2) ORBAN considérait déjà que la liberté d'enseignement implique "(...) 4° la liberté des méthodes et des procédés pédagogiques" (Le droit constitutionnel de la Belgique, Liège-Paris, 1911, t. III, p. 507). Voir à cet égard, P. VANDERNOOT et J. SOHIER, "Le décret "missions" de la Communauté française du 24 juillet 1997 : de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement ?", in H. DUMONT et M. COLLIN, Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement, approche interdisciplinaire, Bruxelles, Pub. F.U.S.L., 1999, pp. 152-156.

4. Il convient de préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, que l'article 78, § 4, en projet, du décret "missions" ne s'applique pas à l'enseignement à distance, réglé par le décret du 18 décembre 1984 organisant l'enseignement à distance de la Communauté française.

### Article 3

Cette disposition s'appliquant tant à l'enseignement fondamental qu'à l'enseignement secondaire, conformément aux articles 5 et 11 de l'arrêté du 22 juillet 1999 du Gouvernement de la Communauté française fixant la répartition des compétences entre les Ministres du Gouvernement de la Communauté française, le projet doit être également signé par le Ministre de l'Enseignement secondaire.

### Observations finales de légistique

1. Le seul intitulé que doit comporter un arrêté de présentation d'un avant-projet de décret précède le préambule.

Le second intitulé que comporte le présent avant-projet de décret à la suite de la formule de présentation doit, dès lors, être omis.

.../...

2. La phrase liminaire de l'article 2 serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 2. Le paragraphe 4 de l'article 78 du même décret est remplacé par la disposition suivante : (la suite comme au projet ...).".

3. Il convient, en outre, qu'un décret qui modifie un texte antérieur le fasse en respectant l'ordre numérique des dispositions comprises dans le texte modifié.

En conséquence, l'article 2 prend la place de l'article 4, l'article 3 celle de l'article 2 et l'article 4 celle de l'article 3.

4. Le titre du Ministre signant l'actuel arrêté de présentation doit être mentionné de la même manière que dans la formule de proposition et de présentation.

-----

La chambre était composée de

|           |                                  |                                            |
|-----------|----------------------------------|--------------------------------------------|
| Messieurs | Y. KREINS                        | conseiller d'Etat, président,              |
|           | P. LIENARDY,<br>P. QUERTAINMONT, | conseillers d'Etat,                        |
|           | F. DELPEREE,                     | assesseur de la<br>section de législation, |
| Madame    | B. VIGNERON,                     | greffier.                                  |

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS