

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.819/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Culture, du Budget, de la Fonction publique, de la Jeunesse et des Sports de la Communauté française, le 12 juin 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "fixant le statut des membres du personnel du service d'inspection de la Communauté française pour l'enseignement maternel, l'enseignement primaire et l'enseignement fondamental ordinaires subventionnés par la Communauté française", a donné le 10 octobre 2001 l'avis suivant :

Observations générales

1. Comme le relève l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret examiné vise à combler un vide juridique, à savoir l'absence de statut pour les inspecteurs de l'enseignement maternel, primaire et fondamental ordinaires subventionnés.

Il est toutefois permis de se demander s'il n'aurait pas suffi d'étendre par décret le champ d'application de l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements.

2. Il résulte de l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet que ce statut ne s'applique pas aux inspecteurs des cours de religion et de morale non-confessionnelle. Interrogée sur la raison de cette exclusion, la déléguée du ministre a répondu :

"A l'heure actuelle, il n'existe pas de statut pour ces deux catégories de membre du personnel. Comme on le faisait jusqu'à présent pour les inspecteurs cantonaux, on leur applique par analogie le statut fixé par l'arrêté royal du 22 mars 1969 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'Etat, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements. En raison de certaines spécificités expliquées ci-après pour chacune de ces deux fonctions, elles n'ont pas été intégrées dans l'avant-projet de décret fixant le statut des inspecteurs cantonaux. En effet, en vertu de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, les inspecteurs diocésains, délégués des chefs des cultes, assurent l'inspection des cours de religion. Les inspecteurs des cours de morale doivent, quant à eux, et toujours selon la loi du 29 mai 1959 précitée, avoir satisfait, s'ils ne sont pas porteurs d'un diplôme d'agrégé, à l'examen d'inspecteur cantonal.

A terme, il faudrait prévoir la rédaction d'un statut propre à ces deux fonctions."

.../...

Ce n'est, en effet, que lorsque le statut des professeurs de religion et de morale non confessionnelle aura été fixé que le vide juridique sera totalement comblé, conformément à l'article 24, §§ 4 et 5, de la Constitution ⁽¹⁾.

3. L'avant-projet de décret s'abstient de définir les missions des inspecteurs de l'enseignement maternel, primaire et fondamental ordinaires subventionnés, dont il fixe le statut. La déléguée du ministre a expliqué que la volonté était de s'en tenir aux dispositions statutaires. Il convient, toutefois, de s'assurer de la compatibilité des dispositions définissant les missions avec celles fixant le statut. Les missions sont essentiellement définies à l'article 79 des lois coordonnées sur l'enseignement primaire et dans l'arrêté royal du 15 mai 1928 portant règlement général de l'enseignement primaire ⁽²⁾. Ces dispositions doivent, à tout le moins, être adaptées. Ainsi, la disposition législative ne fait pas mention d'inspecteurs généraux tandis que l'article 4 de l'avant-projet en prévoit un. L'article 79, § 4, des lois coordonnées, précitées, fait double emploi avec l'article 5 de l'avant-projet. Il est, en outre, permis de s'interroger sur la pertinence du maintien de nombreuses dispositions de l'arrêté royal du 15 mai 1928, précité, voire sur leur constitutionnalité, notamment au regard du principe de l'égalité entre les hommes et les femmes ⁽³⁾.

4. Enfin, l'avant-projet de décret reproduit un certain nombre de dispositions surannées, comme par exemple l'article 11 du projet.

-
- (1) La section de législation du Conseil d'Etat a déjà fait une observation similaire à propos des professeurs de religion des hautes écoles (voir l'avis 26.387/2 du 18 juin 1997 sur un avant-projet devenu le décret 24 juillet 1997 fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française (Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 174/1, p. 138).
- (2) L'article 3 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire charge, en outre, les inspecteurs de participer au contrôle du respect de l'obligation scolaire.
- (3) Voir notamment les articles 8 et 11 de l'arrêté.

Observations particulières

Examen du projet

Préambule

Il est d'usage que l'ensemble des ministres exerçant des compétences se rapportant au contenu d'un avant-projet de décret, le proposent, le présentent et le signent. Les formules de proposition et de présentation doivent être complétées en conséquence.

En outre, tant les formules de proposition et de présentation que la signature, ne mentionneront que la partie du titre des ministres, proposant et présentant l'avant-projet de décret, qui se rapporte à leurs compétences présentement mises en oeuvre.

Dispositif

Articles 1^{er} et 2

L'utilité des définitions visées à l'article 2 n'est pas manifeste. En outre, et sous réserve des deux premières observations générales, il n'y a pas de lien de causalité entre les deux alinéas de l'article 1^{er}. Dès lors, de l'accord de la déléguée du ministre, l'article 2 doit être omis et l'article 1^{er} doit être rédigé comme suit :

"Article 1^{er}. Le présent décret s'applique aux membres du personnel du service d'inspection de la Communauté française pour l'enseignement maternel, l'enseignement primaire et l'enseignement fondamental ordinaires subventionnés par la Communauté française, ci-après dénommés membres du personnel du service d'inspection pour l'enseignement subventionné.

Le présent décret ne s'applique pas aux inspecteurs du cours de morale non confessionnelle ni aux inspecteurs des cours de religion."

Article 4

La division d'un article en tirets est à éviter, l'identification des dispositions qu'ils renferment étant malaisée lors de leur modification éventuelle. Il doit être procédé à une division en 1°, 2°, ... ou en a), b), ...

Article 6

Cette disposition correspond à l'article 5 de l'arrêté du 22 mars 1969. Elle passe toutefois de l'obligation d'avoir le souci de l'enseignement à celui des enfants. D'une part, lue strictement, cette disposition ne fait plus obligation aux inspecteurs d'avoir le souci de l'enseignement en général et notamment des enseignants qu'ils contrôlent. D'autre part, l'article 24 de la Constitution utilise la notion d'élève et non celle d'enfant.

Par ailleurs, comme le relève le commentaire de l'article, les inspecteurs ont notamment la mission de participer au contrôle du respect de l'obligation scolaire (article 3 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire). Ils ne doivent donc pas seulement avoir le souci des élèves qui fréquentent les établissements d'enseignement ou ceux qui reçoivent un enseignement à domicile mais de tous les élèves soumis à l'obligation scolaire.

La rédaction suivante est, dès lors, proposée :

"Art. 6. Les membres du personnel du service d'inspection pour l'enseignement subventionné ont, en toutes occasions, le souci constant des intérêts de la Communauté française, de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et des élèves soumis à l'obligation scolaire."

Article 8

De l'accord de la déléguée du ministre, afin d'éviter une divergence de rédaction avec l'article 8 de l'arrêté du 22 mars 1969, la disposition doit être rédigée comme suit :

"Art. 8. Ils doivent observer les principes de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne peuvent utiliser les élèves à des fins de propagande politique."

Article 9

1. De l'accord de la déléguée du ministre, afin d'éviter tout risque que l'alinéa 3 ne soit interprété comme une interdiction de la grève, l'alinéa suivant doit être inséré dans le commentaire des articles ⁽⁴⁾ :

"L'alinéa 3 interdisant aux membres du personnel de suspendre l'exercice de leurs fonctions, sans autorisation préalable, ne fait cependant pas obstacle à l'exercice du droit de grève."

De l'accord de la déléguée du ministre, afin d'insérer dans l'avant-projet de décret une disposition analogue à l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 22 mars 1969, l'article 9 de l'avant-projet doit être complété par l'alinéa suivant :

"Ils doivent fournir, dans les limites fixées par la réglementation, les prestations nécessaires à la bonne marche du service."

Articles 15 et 16

Ces dispositions ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté des membres du personnel. Elles se conforment, en effet, à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage. Celle-ci a annulé, par l'arrêt n° 74/92 du 18 novembre 1992, l'article 19 du décret de la Communauté flamande du 17 juillet 1991 relatif à l'inspection et aux services d'encadrement pédagogique au motif que l'interdiction de cumul avec un mandat politique était générale et non limitée au ressort dans lequel l'inspecteur exerce ses fonctions.

Il reste à justifier, au regard du principe d'égalité consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution, le fait que ces incompatibilités ne sont érigées qu'à l'égard des membres du personnel qui inspectent les établissements subventionnés et non ceux qui

(4) Voir en ce sens l'avis 31.801/2 du 9 juillet 2001 sur un avant-projet de décret portant application de l'article 27 du décret du 17 mai 1999 relatif à l'enseignement supérieur artistique.

inspectent les établissements organisés par la Communauté. En effet, une disposition comparable ne figure pas dans l'arrêté du 22 mars 1969 applicable à ces derniers et n'est pas davantage introduite par le projet examiné. La déléguée du ministre avance l'explication suivante :

"La mission des inspecteurs cantonaux est notamment de contrôler et conseiller les pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental subventionné, c'est-à-dire entre autres les communes, villes et provinces.

En tant que représentant de cette autorité, l'inspecteur cantonal, principal ou général risque donc d'être à la fois juge et partie. C'est pour éviter toute compromission que ces incompatibilités ont été instaurées.

En ce qui concerne l'inspection de l'enseignement fondamental organisé par la Communauté française, ce conflit d'intérêts n'existe pas puisque le contrôle n'implique pas de contacts permanents avec les communes et provinces. Il en va de même pour l'inspection du secondaire subventionné qui ne constitue qu'une fonction accessoire incombant aux inspecteurs de la Communauté française. Dans ce dernier cas, il s'agit essentiellement du contrôle du niveau des études et des conditions de subventionnement, ce qui ne justifie pas pareille incompatibilité dans la mesure où, comme pour l'inspection de l'enseignement fondamental organisé par la Communauté française, il n'y a pas de contacts permanents avec les communes et provinces."

Ces explications justifient que l'article 16 de l'avant-projet de décret ne trouve pas son pendant dans l'arrêté du 22 mars 1969. Cette justification ne vaut toutefois pas à l'égard de l'article 15 de l'avant-projet de décret. Il convient, en effet, d'éviter un conflit d'intérêt qui pourrait surgir si un inspecteur, chargé de contrôler un établissement organisé par la Communauté française dans une commune est également échevin de l'Instruction de cette commune, c'est-à-dire responsable d'établissements concurrents de celui qu'il contrôle. Afin de respecter le principe d'égalité, il y aurait donc lieu de concevoir un décret qui insérerait une disposition similaire à celle de l'article 15 de l'avant-projet.

Article 29, §2

1. Le rôle de la commission permanente n'apparaît pas clairement. Les mots "des avis sur l'application de l'article 28" doivent être revus.

2. Par ailleurs, de l'accord de la déléguée du ministre, à la seconde phrase, il convient de viser également les articles 45 et 53.

Article 37

La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa. Elle doit, dès lors, être omise.

Articles 45 et 53

Afin de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "aptitudes professionnelles", le commentaire des articles renverra, de l'accord de la déléguée du ministre, à l'article 28 de l'avant-projet.

Article 75

Comme en a convenu la déléguée du ministre, c'est par erreur que la disposition vise l'hypothèse d'un engagement à titre définitif. De l'accord de la déléguée du ministre, la disposition doit donc être rédigée comme suit :

"Art. 75. Sous réserve de l'application des dispositions visées aux articles 15 et 16, le Gouvernement confère par mutation, tout emploi définitivement vacant de la fonction à laquelle il est nommé, au membre du personnel du service d'inspection ... (la suite comme au projet).".

Articles 94, alinéa 4, et 115

Afin d'assurer la cohérence entre l'article 94, alinéa 4, et l'article 115, de l'accord de la déléguée du ministre, la première phrase de cette dernière disposition doit être rédigée comme suit :

"Art. 115. La décision est prise par le Gouvernement dans le délai visé à l'article 94, dernier alinéa.".

.../...

Article 122

De l'accord de la déléguée du ministre, l'article 122 doit être complété par l'alinéa suivant :

"L'article 121 est applicable aux membres du personnel ayant obtenu le certificat d'aptitude aux fonctions d'inspecteur cantonal de l'enseignement maternel ou primaire en application de l'alinéa premier."

Article 125

Il convient de mentionner les textes encore en vigueur ayant modifié les arrêtés royaux que le présent avant-projet de décret abroge; l'arrêté royal du 6 novembre 1978 relatif à l'examen pour l'obtention du certificat d'aptitude aux fonctions d'inspecteur cantonal de l'enseignement primaire ayant été modifié par les arrêtés des 11 juin 1980, 8 novembre 1983 et 12 juin 1998 et l'arrêté royal du 30 janvier 1979 relatif à l'examen pour l'obtention du certificat d'aptitude aux fonctions d'inspectrice cantonale de l'enseignement maternel ayant été modifié par l'arrêté du 12 juin 1998.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la 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 PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS