

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.910/2
36.911/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial de la Communauté française, le 6 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- 1° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant les compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation artistique, en éducation physique (compléments), en technologie, en éducation technique et technologique" (36.910/2);
- 2° un avant-projet de décret "portant confirmation des compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation artistique, en éducation physique (compléments), en technologie, en éducation technique et technologique" (36.911/2),

a donné le 28 avril 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées

Sur ces trois points, le projet et l'avant-projet appellent les observations ci-après.

Observation générale

Le projet d'arrêté trouve son fondement juridique dans l'article 25, § 1^{er}, 2°, 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 qui dispose :

"Le Gouvernement détermine et soumet à la confirmation du Parlement :

- 1° (...);
- 2° les compétences terminales et savoirs requis dans les différentes disciplines de la section de transition; (...)."

L'avant-projet de décret soumis à la section de législation a pour objet de "confirmer" l'arrêté en projet.

En vertu de l'article 24, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement,

"Une école ou une section d'établissement d'enseignement ... est subventionnée lorsqu'elle se conforme aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études et l'application des lois linguistiques.

Elle doit, en outre :

- 1° (...);
- 2° respecter un programme conforme aux prescriptions légales et approuvé par le Ministre de l'Instruction publique;
- 2°bis. respecter les dispositions fixées par 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; (...)."

.../...

L'article 27, §§ 2 et 3, du décret du 24 juillet 1997, précité, précise par ailleurs :

"Pour l'enseignement subventionné, le Gouvernement approuve, dans le respect des compétences et savoirs définis aux articles 25 et 26, les programmes d'études des degrés et années visés au présent chapitre, après avoir pris l'avis de la Commission des programmes des Humanités générales et technologiques.

(...) La Commission des programmes vérifie si les programmes d'études sont de nature à atteindre les compétences et savoirs visés aux articles 25 et 26."

Compte tenu du fait que le projet d'arrêté et l'avant-projet de décret touchent aux conditions de subventionnement des établissements d'enseignement, il convient d'examiner leur conformité à l'article 24 de la Constitution.

Par son arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996, la Cour d'arbitrage a annulé le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire, au motif que ces objectifs

"(...) sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi porté atteinte à la liberté d'enseignement".

Par son arrêt n° 49/2001 du 18 avril 2001, la Cour d'arbitrage a annulé les articles 2 à 9 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. L'annulation était motivée par le fait que la description des socles de compétences était "à ce point (...) détaillée qu'elle ne peut raisonnablement être considérée comme un «référentiel» de base" (considérant B.11.)¹.

⁽¹⁾ Sur les conséquences de ces arrêts, voir l'avis de la section de législation 31.675/2, donné le 17 mai 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 19 juillet 2001 portant confirmation des socles de compétences (visés) à l'article 16 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 et organisant une procédure de dérogation limitée (Doc. C.C.F., 2000-2001, n° 180/1).

Comme la section de législation l'a rappelé à différentes reprises ², il

(2) Voir notamment

- les avis 28.739/2, donné le 8 février 1999, sur un projet d'arrêté "déterminant des socles de compétence" et 28.740/2, donné le 8 février 1999, sur un avant-projet devenu le décret 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 (Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 229/1);
- l'avis 28.842/2, donné le 1^{er} mars 1999, sur un avant-projet devenu le décret du 5 mai 1999 portant confirmation des compétences terminales et savoirs requis en français, mathématiques et latin-grec à l'issue de la section de transition (Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 307/1) et le décret du 17 mai 1999 portant confirmation des compétences terminales et savoirs requis en langues modernes, histoire et géographie à l'issue de la section de transition (Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 327/1);
- l'avis 29.663/2, donné le 22 décembre 1999, sur un avant-projet devenu le décret du 25 mai 2000 portant confirmation des profils de formation de conducteur/conductrice poids lourds, d'électricien installateur-monteur/électricienne installatrice-monteuse, d'ouvrier qualifié/ouvrière qualifiée en construction gros oeuvre, de conducteur/conductrice de machines de fabrication de produits textiles, de technicien/technicienne de la photographie, de bijoutier-joaillier/ bijoutière-joaillière, de technicien/technicienne en comptabilité, d'auxiliaire familial/auxiliaire familiale et sanitaire, d'esthéticien/d'esthéticienne et du profil de formation spécifique de technicien/technicienne de cuisine de collectivité et définis conformément à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire (Doc. C.C.F., 1999-2000, n° 44/1);
- l'avis 31.013/2, donné le 17 janvier 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 8 mars 2001 portant confirmation des compétences terminales et savoirs requis en sciences à l'issue de la section de transition (Doc. C.C.F., 2000-2001, n° 145/1);
- l'avis 36.374/2, donné le 26 janvier 2004, sur un avant-projet de décret "portant confirmation de certains profils de formation spécifiques définis conformément à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire";
- les avis 36.876/2 et 36.877/2, donnés le 26 avril 2004, respectivement sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "déterminant certains profils de formation spécifiques définis conformément à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire" et sur un avant-projet de décret "portant confirmation de certains profils de formation définis conformément à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire".

.../...

convient, à la lumière de ces arrêts, que le Gouvernement et législateur décrétal³ s'assurent que les profils de formation qu'ils déterminent ne sont pas à ce point détaillés qu'ils violent les principes que la Cour d'arbitrage a dégagés dans ses arrêts précités.

Observations particulières

A. Concernant le projet d'arrêté (36.910/2)

1. L'alinéa 5 du préambule relatif à la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'État doit être omis. En effet, il n'est plus nécessaire de viser au préambule cette délibération depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 avril 2003 modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État.

2. Outre les observations générales, il convient de relever que certaines annexes ne sont pas conformes à l'article 25, § 1^{er}, 2°, du décret du 24 juillet 1997, précité.

Ainsi, par exemple :

- l'annexe I ne détermine pas les compétences terminales et les savoirs requis mais détermine les compétences transversales et les compétences disciplinaires; or, l'article 25 du décret du 24 juillet 1997, précité, habilite le Gouvernement à déterminer les compétences terminales, ce qui ne fait pas l'annexe du projet; en outre, l'auteur du projet reste en défaut de déterminer les savoirs requis dans cette annexe;

(3) Dans le cadre de la procédure de confirmation, il va de soi que le Conseil de la Communauté française a la possibilité de modifier les profils de formation et d'en fixer l'entrée en vigueur.
Voir, en ce sens, les avis 26.242/2, donné le 23 avril 1997 sur un avant-projet devenu le décret du 24 juillet 1994, précité (Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 1152/1) et 28.327/2, donné le 26 octobre 1998, sur un avant-projet devenu le décret du 8 mars 1999 portant approbation de profils de formation tels que définis à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994, organisant la concertation pour l'enseignement secondaire (Doc. C.C.F., 1998-1999, n° 286/1).

- l'annexe III ne répond pas non plus aux exigences du décret du 24 juillet 1997, précité, dans la mesure où elle vise notamment à donner une autre définition des concepts déjà définis à l'article 5 de ce décret (compétences terminales, compétences transversales);
- l'annexe IV fait usage d'une série d'autres concepts (compétences générales, compétences spéciales, thématiques) qui ne sont pas prévus par le décret du 24 juillet 1997, précité.

Par ailleurs, les compétences terminales et les savoirs requis sont dans certaines annexes très détaillés alors qu'ils ne le sont pas dans d'autres annexes, ce qui ne pose pas seulement un problème au niveau de la liberté d'enseignement (voir l'observation générale), mais également au niveau de l'égalité entre les élèves et les établissements d'enseignement (article 24, § 4, de la Constitution).

En conséquence, les annexes I, III et IV doivent être revues.

3. Par ailleurs, chacune des annexes de l'arrêté en projet doit porter la mention qu'elle constitue une annexe à l'arrêté avec indication de son intitulé.

Les annexes doivent porter, in fine, la mention : "Vu pour être annexé à l'arrêté du ... relatif à ... " et être revêtues des mêmes dates et signature que celles figurant sur le texte auquel elles sont annexées.

B. Concernant l'avant-projet de décret (36.911/2)

L'avant-projet de décret soumis au Conseil d'État n'est pas accompagné des annexes auxquelles ses dispositions se réfèrent. Il convient de combler cette lacune. En ce qui concerne ces annexes, il est renvoyé aux observations formulées au sujet des annexes du projet d'arrêté.

Les présents projet d'arrêté et avant-projet de décret constituent en effet deux actes juridiques distincts, de sorte que les documents annexés à l'un et à l'autre de ces actes constituent donc également des annexes distinctes bien que leur contenu soit identique.

Par ailleurs, l'arrêté et le décret, ainsi que leurs annexes, doivent être publiés au Moniteur belge en vertu des articles 55 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

36.911/2

La chambre était composée de

Messieurs	P. QUERTAINMONT,	conseiller d'État, président,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. QUERTAINMONT