

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.404/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 10 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 12 décembre 2000 relatif à la formation initiale des instituteurs et des régents", a donné le 1^{er} juin 2005 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

Selon l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement :

"Les réformes fondamentales de l'enseignement font l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement et les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs d'enseignement reconnus par le Gouvernement.

Par réforme fondamentale, il faut entendre une modification dans l'orientation générale ou la durée des études et dans les conditions d'admission et de passage des élèves.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire, la concertation prévue à l'alinéa 1^{er} est exercée directement par les pouvoirs organisateurs."

Interrogée sur le point de savoir si l'avant-projet de décret à l'examen constituait une réforme fondamentale au sens de l'article 5 et, devait par conséquent être soumis à la concertation préalable des pouvoirs organisateurs, la déléguée de la ministre a donné la justification suivante :

"Nous considérons que cet avant-projet ne comporte pas de modification dans l'orientation générale des études, son but étant d'apporter des changements susceptibles de faciliter ou d'assouplir l'organisation pratique de la formation initiale des instituteurs et des régents. Ainsi les axes de formation sont maintenus de façon identique au décret initial. Le principe même des cours de type A, des stages par équipe de deux étudiants au moins, des ateliers de formation pratique, des accords de collaboration est lui aussi maintenu, seul sa mise en oeuvre étant allégée. Le nombre d'heures dévolues à certains cours est certes modifié mais dans des proportions minimales en vue d'un allègement de la charge de travail des étudiants."

Il convient toutefois de constater qu'en modifiant le nombre d'heures consacré à chaque axe de formation, le législateur peut donner une autre orientation générale aux études. En l'espèce, les dispositions de l'article 2 de l'avant-projet de décret à l'examen modifient l'équilibre antérieur en donnant une importance différente à certains axes de formation ⁽¹⁾ et par conséquent, ont une incidence sur l'orientation générale des études.

De plus, en ce qui concerne l'axe constitué par les connaissances pédagogiques - qui passe de 160 heures minimum à 180 heures minimum - l'article 5 de l'avant-projet à l'examen prévoit qu'il devra comprendre les éléments nouveaux suivants : la différenciation des apprentissages, des notions d'orthopédagogie et la détection des difficultés d'apprentissage et leur remédiation. Il ne s'agit pas d'éléments de détail, mais bien de modifications qui touchent à l'orientation générale des études.

Il apparaît donc qu'une concertation avec les pouvoirs organisateurs est requise et que cette formalité devra être accomplie avant l'adoption définitive du texte en projet.

Fondement juridique

Dispositif

Article 1^{er}

Comme la Cour d'arbitrage l'a énoncé à de multiples reprises :

"L'article 24, § 5, traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

⁽¹⁾ Ainsi, par exemple, l'appropriation des connaissances socioculturelles passe de 165 heures minimum à 120 heures minimum, la maîtrise des connaissances disciplinaires et interdisciplinaires, de 900 heures minimum à 1020 heures minimum, le savoir-faire, de 600 heures minimum à 780 heures minimum et les activités interdisciplinaires de construction de l'identité professionnelle, de 120 heures minimum à 80 heures minimum.

Cette disposition exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en oeuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. A travers elles, le Gouvernement ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées ⁽²⁾."

Afin de se conformer à l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur doit énoncer les critères sur lesquels le Gouvernement se fondera pour accorder ou non les dérogations sollicitées en vertu de l'article 2 en projet du décret du 12 décembre 2000 de la Communauté française relatif à la formation initiale des instituteurs et des régents.

Interrogée sur la portée de la notion d'organisation interne permettant au Gouvernement d'accorder des dérogations à l'obligation d'organiser les cours de type A en commun pour toutes les sections, la déléguée de la ministre a précisé que :

"Les raisons d'organisation interne qui justifient la demande de dérogation dans le cadre des cours de type A sont, par exemple, l'incompatibilité d'horaires entre les sections, la disponibilité des locaux,..."

Compte tenu des exemples fournis par la déléguée de la ministre, le texte doit être revu afin de mieux circonscrire la notion "d'organisation interne".

Article 6

1. Lors de l'examen de l'avant-projet de décret devenu le décret du 12 décembre 2000 définissant la formation initiale des instituteurs et des régents, la section de législation du Conseil d'État a précisé que :

"L'avant-projet de décret examiné est présenté comme étant destiné, dans son intégralité, à produire des effets de droit. Les hautes écoles 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.

⁽²⁾ Par exemple, l'arrêté 1/2003 du 8 janvier 2003, considérant B. 16.

Il convient également d'éviter les développements dépourvus de caractère normatif. Doivent ainsi être omis les articles ou parties d'articles à caractère purement informatif qui trouveront place dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles." ⁽³⁾

2. L'alinéa 3 en projet prévoit que :

"Les stages en situation réelle sont organisés dans les trois années d'études. En première année, ils consistent en activités d'observation participante, en accompagnant le maître de stage. Ils peuvent amener progressivement l'étudiant, en étroite collaboration avec le maître de stage, à prendre en charge une classe. En deuxième et troisième année, l'étudiant prend effectivement en charge une classe."

Interrogée sur ce que signifiait l'expression "amener progressivement l'étudiant, en étroite collaboration avec le maître de stage, à prendre en charge une classe", et la différence à y voir avec la prise en charge effective prévue pour les stages de deuxième et troisième année, la déléguée de la ministre a apporté les précisions suivantes :

"Au sujet des étudiants de première année : le maître de stage peut estimer que l'étudiant - après une phase d'observation - est apte à mener un certain nombre d'activités au sein de la classe de façon active et accompagnée (notion qui implique davantage le maître de stage que la seule supervision).

Au sujet des étudiants de deuxième et troisième année : l'autonomie de ces étudiants - dans le cadre de leurs stages entièrement actifs - est beaucoup plus grande."

Ces précisions devraient figurer dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles.

3. L'alinéa 4 en projet prévoit que :

"Les étudiants effectuent de préférence leurs stages par équipe de deux personnes minimum au sein d'une même implantation."

⁽³⁾ Avis 30.243/4, donné le 10 juillet 2000 sur un projet de décret définissant la formation initiale des instituteurs et des régents (Doc. C.C.F., session 2000-2001, n°109/1, p. 31).

La déléguée de la ministre a précisé que :

"Cet article permet de lever l'obligation du stage par équipe de deux étudiants minimum au sein d'un même établissement scolaire telle qu'elle existait dans le décret du 12/12/2000 et par rapport à laquelle de très nombreuses demandes de dérogation étaient introduites. Il permet, en outre, de mettre l'accent sur une des voies d'accès au sens du travail en équipe, en l'occurrence celle du stage «par équipe», tel que souhaité par le décret précité."

Dès lors que l'intention de l'auteur du projet est de lever l'obligation de stage par équipe de deux, la disposition en projet est dépourvue de caractère normatif. Il conviendrait, dès lors, d'abroger l'alinéa 4 de l'article 6 et de donner l'explication précitée dans le commentaire des articles.

Article 9

1. Afin d'éviter toute confusion quant aux dénominations des fonctions dont doivent être titulaires les personnes autorisées à superviser les étudiants en stage, il conviendrait d'utiliser à chaque fois les mêmes termes.

En conséquence, la deuxième phrase de l'article 20 en projet serait mieux rédigée comme suit :

"Chaque étudiant est supervisé par un titulaire de la formation pédagogique et un titulaire de la formation disciplinaire."

2. En ce qui concerne la troisième phrase, la déléguée de la ministre a précisé que :

"Les autorités de la Haute Ecole valorisent l'activité de supervision des stages en tenant compte de critères tels que le temps consacré aux visites de stage elles-mêmes, mais également, éventuellement, le temps consacré à la lecture des préparations et des rapports de stage rédigés par l'étudiant et/ou le temps consacré à l'encadrement général de l'étudiant,... Cette valorisation en terme de charge horaire de l'enseignant n'est donc pas nécessairement identique d'une Haute Ecole à l'autre."

Le texte devrait mieux faire apparaître ces précisions.

3. De l'accord de la déléguée de la ministre, la dernière phrase pourrait être supprimée et les mots "au minimum" ajoutés, dans la première phrase, après les mots "à raison de quatre visites" et après les mots "et de dix visites".

Article 10

À partir du moment où le législateur entend préciser que les accords de collaboration sont reconduits tacitement, sauf dénonciation par l'une des deux parties, il paraît utile de prévoir un délai dans lequel pourrait intervenir cette dénonciation.

Article 11

L'abrogation du point 1 de l'article 29 du décret du 12 décembre 2000, précité, a pour conséquence d'ôter son fondement légal à l'arrêté du Gouvernement du 7 juin 2001 fixant le volume des activités d'enseignement mentionnées dans les articles 4 à 12 du décret du 12 décembre 2000, précité, et les années d'études dans lesquelles elles sont organisées.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur l'article 2, alinéa 2, de cet arrêté qui prévoit que :

"Le volume d'autonomie des pouvoirs organisateurs qui figure dans le tableau 1 constitue un minimum. A leur initiative, les pouvoirs organisateurs peuvent accroître le volume horaire minimum d'une formation d'un maximum de 10% du volume global de la formation mentionné au tableau 1. En outre, cet accroissement doit être couvert dans le cadre de la fourchette d'heures affectées aux activités d'enseignement au choix des pouvoirs organisateurs."

D'après le commentaire de l'article 8 de l'avant-projet à l'examen, l'intention de l'auteur serait de maintenir cette disposition. Par conséquent, il conviendrait, soit de l'insérer dans le présent avant-projet de décret, soit de prévoir une habilitation au gouvernement pour qu'il puisse prévoir par arrêté une telle disposition.

Cette observation vaut également pour les autres dispositions de l'arrêté du 7 juin 2001, précité, qui ne figureraient pas dans l'avant-projet de décret à l'examen, mais dont l'auteur souhaiterait maintenir l'application ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Ainsi, par exemple, le classement des activités d'enseignement en cours de type A et de type B qui figure dans le tableau de l'article 5.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS