AW

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.083/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 26 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2006 (*), sur un avant-projet de décret "relatif au renforcement de l'éducation à la citoyenneté responsable et active au sein des établissements scolaires organisés ou subventionnés par la Communauté française", a donné le 20 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre de la Ministre-Présidente parvenue au Conseil d'État le 28 juillet 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

1. L'avant-projet examiné vise, comme l'indique son intitulé, à renforcer l'éducation à la citoyenneté responsable et active au sein des établissements scolaires organisés ou subventionnés par la Communauté française, au moyen de trois initiatives : la rédaction d'un document de référence intitulé "Être et devenir citoyen" (articles 4 à 13); la mise en place d'activités interdisciplinaires (article 14); la mise en place de structures participatives pour les élèves (articles 15 à 19).

2. Le document de référence est un "manuel" (article 5), qui sera accompagné d'outils pédagogiques et de tests d'évaluation diffusés à titre indicatif (article 7). Il sera "divisé en parties et chapitres qui doivent faire l'objet d'un enseignement intégré dans le programme des disciplines suivies par les élèves du troisième degré" (article 10). Les différents contenus du manuel seront inscrits dans l'évaluation externe non-certificative (article 12). Les services d'inspection veilleront au respect du décret en projet (article 20).

L'avant-projet examiné détermine, de manière non exhaustive, les matières sur lesquelles portera le manuel (article 8). Celui-ci, ainsi que les outils pédagogiques et les tests d'évaluation diffusés à titre indicatif, seront rédigés par une commission dont les membres seront désignés par le Gouvernement qui veillera à respecter un équilibre entre les réseaux (article 6). Le Gouvernement approuvera le contenu du document et de ses annexes (article 10).

3. L'avant-projet précise que le manuel "s'inscrit dans le cadre du décret «missions» et des différentes compétences que ledit décret «souhaite» voir acquises par nos élèves à la fin de leur scolarité obligatoire" (article 9).

Le décret "missions" [1] assigne des objectifs généraux aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement en Communauté française, notamment celui de "préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures" (article 6, 3°, du décret "missions"). Pour atteindre ces objectifs généraux, "les élèves sont placés dans la perspective de l'acquisition de compétences" (article 8 du décret "missions").

S'agissant des élèves du troisième degré auquel s'adresse le manuel, le Gouvernement détermine des compétences terminales et savoirs communs, qu'il soumet à l'approbation du Parlement (articles 25 et 35 du décret "missions"). Les pouvoirs organisateurs fixent les programmes d'études [2] (articles 27 et 36 du décret "missions"). Ceux-ci sont le cas échéant approuvés par le Gouvernement, une Commission des programmes vérifiant qu'ils sont de nature à atteindre les compétences et savoirs (articles 27 et 36 du décret "missions"). Les services pédagogiques des pouvoirs organisateurs produisent des outils pédagogiques "propres à faciliter la mise en oeuvre des compétences et savoirs" (articles 28 et 37 du décret "missions") . Une Commission des outils d'évaluation "produit des batteries d'épreuves d'évaluation étalonnées et correspondant aux compétences et savoirs" (articles 29 et 38 du décret "missions"). Enfin, les services d'inspection vérifient d'une part "l'adéquation entre les activités proposées aux élèves et les compétences et savoirs requis" et, d'autre part, "l'équivalence du niveau des épreuves d'évaluation administrées aux élèves à celui des épreuves produites par la Commission des outils d'évaluation" (article 31 du décret "missions").

---

(1) Décret de la Communauté française 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.

(2) Les programmes d'études sont définis comme suit : "référentiel de situations d'apprentissage, de contenus d'apprentissage, obligatoires ou facultatifs, et d'orientations méthodologiques qu'un pouvoir organisateur définit afin d'atteindre les compétences fixées par le Gouvernement pour une année, un degré ou un cycle" (article 5, 8°, du décret "missions"; voir également les articles 27, § 5 et 36, § 5, du décret "missions").

Le décret "missions" n'entend toutefois imposer ces différents éléments que dans le respect des "méthodes pédagogiques" (voir notamment les articles 27, § 3, et 36, § 3 du décret "missions"). Lors des travaux préparatoires, la Ministre-Présidente affirmait que "les programmes restent de la compétence de chacun des pouvoirs organisateurs. En outre, dans les articles relatifs au rôle de la Commission des programmes, il est à chaque fois précisé que son contrôle ne porte pas sur des méthodes pédagogiques" [3].

4. Invitée à exposer de manière circonstanciée comment le manuel envisagé dans l'avant-projet examiné s'insérait dans la structure du décret "missions", notamment si celui-ci devait être qualifié de programme et s'il ne convenait pas de redéfinir les compétences terminales et savoirs communs, la déléguée de la Ministre-Présidente a répondu :

> "Le document visé au titre II de l'avant-projet de décret relatif au renforcement de l'éducation à la citoyenneté active et responsable au sein des établissements scolaires organisés ou subventionnés par la Communauté française constituera une base de référence respectant les compétences terminales et savoirs communs des Humanités générales et technologiques définies à l'article 24 du décret «Missions» et des Humanités professionnelles et techniques définies à l'article 34 du même décret.
>
> Il ne définira donc pas de compétences supplémentaires à celles définies en fonction des articles 24 et 34 du décret «Missions», en ce compris les compétences terminales et savoirs communs destinés aux Humanités professionnelles et techniques adoptés le 14 mars 2000.
>
> Il portera sur les aspects essentiels et incontournables relatifs aux différentes thématiques définies à l'article 8 du présent avant-projet de décret. En cela, il permettra aux concepteurs de programmes et aux enseignants de toutes les disciplines de travailler sur des contenus précis et actualisés régulièrement et de rencontrer ainsi plus facilement l'article 9 du décret «Missions». En effet, les thématiques citoyennes étant très vastes, elles peuvent être développées de manière très inégale.
>
> Le document en question devra être utilisable dans les classes des Humanités générales et technologiques et des Humanités professionnelles et techniques."

---

(3) Rapport de la Commission de l'éducation (Doc. C.C.F., session 1996-1997, n° 152/62, p. 31).

Il semble devoir être déduit de cette réponse que le manuel s'insérerait, dans le schéma du décret "missions", entre les compétences déterminées par le Gouvernement et les programmes établis par les pouvoirs organisateurs. Cela ne ressort toutefois pas clairement du dispositif de l'avant-projet examiné. En effet, d'une part, dans le langage courant, un manuel est un "ouvrage didactique qui présente sous un format pratique, maniable, les notions essentielles d'une science, d'une technique, d'un art ..., et, spécialement, les connaissances exigées par les programmes scolaires" [4]. Il est, dès lors, généralement utilisé directement par les enseignants et les élèves, et non par les concepteurs de programmes. D'autre part, le manuel est "divisé en parties et chapitres qui doivent faire l'objet d'un enseignement intégré dans le programme des disciplines suivies par les élèves du premier degré". Le commentaire de l'article 4 de l'avant-projet précise d'ailleurs qu'il "devra être utilisable dans les classes". En outre, il est accompagné d'outils pédagogiques et d'évaluation qui ont une valeur indicative. Selon le commentaire de l'article 7 de l'avant-projet,

> "Les outils pédagogiques visés ici doivent proposer aux professeurs qui auront à enseigner les matières un nombre suffisant de pistes de présentation adaptées aux différentes classes. Elles devraient constituer un véritable livre du maître permettant des approches différenciées."

Ces éléments amènent à penser que, comme son nom l'indique, le manuel s'insère plutôt entre les programmes établis par les pouvoirs organisateurs et les activités proposées par les enseignants aux élèves [5]. Ce n'est toutefois pas un "manuel scolaire", au sens du décret du 19 mai 2006, précité.

---

(4) Le Robert Électronique. Voir dans le même sens le décret du 19 mai 2006 relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire.

(5) Cette interprétation est confirmée par la déclaration faite par le représentant de la Ministre-Présidente lors de la concertation menée avec la Felsi, selon laquelle "il n'y aura pas lieu de revoir les programmes pour intégrer les contenus visés. C'est au contraire à travers les programmes existants qu'il sera fait usage du document de référence".

5. La révision constitutionnelle de 1988 a notamment communautarisé l'enseignement. Le constituant a toutefois estimé qu'une "condition préalable à cette modification importante est que les garanties inscrites depuis trente ans dans le Pacte scolaire national, soient remplacées par des garanties constitutionnelles sanctionnables" [6]. La première garantie est relative à la liberté d'enseignement, au sujet de laquelle le constituant a considéré que :

> "Le premier alinéa de l'article 17 est maintenu, avec toute la jurisprudence à laquelle il a donné lieu, notamment la liberté des pouvoirs publics, autres que l'État et les Communautés, et des personnes privées d'organiser un enseignement et d'en définir librement notamment le caractère et les méthodes pédagogiques (...)" [7].

L'alinéa 1er de l'article 17 de la Constitution constitue désormais le paragraphe 1er de l'article 17, devenu 24.

Comme le rappelle la Cour d'arbitrage,

> "B.8.1. L'article 24, § 1er, de la Constitution dispose :
>
> «L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.
>
> La communauté assure le libre choix des parents.
>
> La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.
>
> Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle»."

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

---

(6) Note explicative de la proposition du Gouvernement de révision de l'article 17 de la Constitution (Doc. parl., Sénat, session 1988, n° 100-1/1°, p. 1).

(7) Note explicative, op. cit., p. 2.

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.

B.8.2. La liberté d'enseignement définie ci-dessus suppose 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 aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier celles-ci à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et 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.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décrétal impose des conditions de financement et d'octroi de subventions qui restreignent l'exercice de cette liberté.

De telles mesures ne sauraient être considérées en tant que telles comme une atteinte à la liberté d'enseignement. Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées par rapport à celui-ci.

B.8.3. Par ailleurs, la liberté d'enseignement n'empêche pas que le législateur compétent, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, prenne des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci." [8]

En l'espèce, le recours portait sur les décrets du 11 juillet 2002 relatifs à la formation en cours de carrière. Au terme d'une analyse de ces textes, la Cour d'arbitrage valide les décrets, concluant que :

"(...) la formation en cours de carrière ne porte que dans une mesure restreinte sur les méthodes pédagogiques et qu'elle ne vise pas à faire opter en faveur d'une certaine méthode pédagogique plutôt qu'en faveur d'une autre. En ce qu'elle vise à faire suite à la formation initiale et en ce qu'elle est organisée, pour ce qui concerne la formation en inter-réseaux, par un organisme d'intérêt public, elle peut au contraire être censée prêter attention à une multitude de méthodes pédagogiques. En tout état de cause, l'organisme d'intérêt public - l'Institut - doit veiller à ce que la formation en inter-réseaux respecte la liberté en matière de méthodes et les caractéristiques spécifiques du projet éducatif et pédagogique.

(8) Arrêt 67/2004 du 5 mai 2004.

De même, on ne saurait raisonnablement déduire de la durée limitée de la formation que celle-ci entraverait l'exercice de certaines méthodes pédagogiques dans l'établissement d'enseignement. En ce que la formation obligatoire a lieu au moins pour la moitié au niveau du réseau d'enseignement et de l'établissement d'enseignement et en ce qu'une formation agencée sur une base volontaire peut, en outre, être prévue, le législateur décrétal a laissé suffisamment de latitude pour permettre la présence de méthodes pédagogiques propres dans la formation. De plus, le contenu de la formation est sans doute fixé par le Gouvernement, mais cela ne se fait pas sans participation du secteur concerné et sans prêter attention à la liberté en matière de méthodes pédagogiques.

Dans ces conditions, les dispositions attaquées ne limitent pas de manière disproportionnée la liberté d'enseignement et en particulier la liberté pédagogique" [9].

À l'occasion de l'examen de l'avant-projet devenu le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire, la section de législation du Conseil d'État a encore rappelé la portée de la liberté d'enseignement, l'immixtion de l'autorité dans la définition des méthodes pédagogiques devant être particulièrement justifiée [10]. Tout comme lors des travaux préparatoires du décret "missions" [11], l'exposé des motifs du projet répond :

"En ce qui concerne les craintes exprimées par la Haute instance quant au respect de la liberté d'enseignement, le Gouvernement rappelle que malgré l'organisation d'une épreuve écrite externe commune conduisant à l'octroi du Certificat d'Etudes de Base, tout pouvoir organisateur conserve pleine et entière liberté des méthodes pédagogiques qu'il prône pour amener les élèves dont il a la charge à la maîtrise des Socles de compétences attendue au terme de l'enseignement primaire voire au-delà si tel est son projet. L'épreuve externe commune ne conduit dès lors pas à restreindre la liberté des méthodes pédagogiques mais bien à garantir à tous les élèves l'évaluation selon les mêmes critères et selon le même niveau d'exigence de la maîtrise des Socles de compétences." [12]

---

(9) Op. cit., B.10.

(10) Avis 39.800/2, donné le 8 mars 2006, sur un avant-projet de décret "relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au Certificat d'Études de Base au terme de l'enseignement primaire" (Doc. P.C.F., session 2005-2006, n° 251/1).

(11) Voir ci-dessus, note 2.

(12) Doc. P.C.F., session 2005-2006, n° 251/1, pp. 4-5.

L'exposé des motifs du projet devenu le décret du 19 mai 2006 relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire précise encore :

> "Il ne s'agira pas par là d'imposer l'utilisation d'un manuel unique. Procéder ainsi irait à l'encontre de la liberté reconnue en matière de méthodes pédagogiques et enfermerait les instituteurs et les professeurs dans un carcan pédagogique, ce qui est évidemment incompatible avec l'inventivité et la créativité que requiert l'exercice de leur profession." [13]

6. L'avant-projet examiné prévoit la rédaction d'un manuel par une commission composée par le Gouvernement, et dont le résultat sera approuvé par lui. Ce manuel est divisé en parties et chapitres qui doivent faire l'objet d'un enseignement. Il sera intégré dans l'évaluation externe non-certificative et les services d'inspection seront chargés de veiller au respect des dispositions du décret.

Tel qu'il est conçu, l'avant-projet examiné, comparé au décret "missions", apporte ainsi une restriction supplémentaire à la liberté pédagogique. Il déroge en effet à la liberté des pouvoirs organisateurs en matière d'élaboration des programmes et de constitution des outils pédagogiques mis à la disposition des enseignants.

L'insertion d'un nouveau cours portant sur la citoyenneté, dans l'horaire des élèves du troisième degré de l'enseignement secondaire (par modification de l'article 4*ter*, § 3, de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale de l'enseignement secondaire), n'appellerait pas la même objection. En effet, il s'inscrirait dans la logique du décret "missions", faisant l'objet de compétences établies par la Communauté française, mais préservant la liberté des programmes et des méthodes pédagogiques des différents pouvoirs organisateurs.

---

(13) Doc. P.C.F., session 2005-2006, n° 244/1. Voir dans le même sens les déclarations faites lors des débats en commission sur ce projet (Doc. P.C.F., session 2005-2006, n° 244/3, sp. p. 10).

7. La deuxième initiative, à savoir l'obligation d'organiser des activités interdisciplinaires (titre III), en ce qu'elle impose une méthode pédagogique particulière, appelle des observations similaires.

8. Par contre, la troisième initiative, l'obligation faite aux directions d'école d'organiser l'élection de délégués d'élèves et de mettre en place un conseil des délégués d'élèves (titre IV) est admissible au regard de la liberté d'enseignement telle qu'interprétée par la Cour d'arbitrage [14]. Ce conseil ne se voit en effet pas conférer de pouvoir de décision et ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté pédagogique.

---

(14) S'agissant de la validité, au regard de l'article 24 de la Constitution, de dispositions imposant la mise en place de structures de participation, voir les arrêts n°s 85/95 du 14 décembre 1995 et 48/2005 du 1er mars 2005.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS