

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 44.431/2
DU 29 AVRIL 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le 23 avril 2008, le Ministre de l'Enseignement obligatoire de la Communauté française, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "organisant les formations des diverses sessions relatives aux fonctions de promotion visées à l'article 28, 1/, du décret du 8 mars 2007 relatif au Service général de l'Inspection, au Service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux Cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par le fait que les dispositions du décret du 8 mars 2007 relatif au Service général de l'Inspection, au Service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux Cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et aux statuts des membres du personnel du Service général de l'Inspection et des conseillers pédagogiques sont entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2007.

En son article 52, ce décret impose au Gouvernement l'organisation des formations menant à la délivrance des brevets d'inspecteur au moins tous les deux ans. Or, l'organisation concrète des trois sessions de formation visées à l'article 50, § 1^{er} du même décret, dans le délai imparti par ce dernier, nécessite la mise en oeuvre de nombreuses mesures préparatoires ainsi que le recours éventuel à des procédures de marché public ne pouvant être menées dans des délais réduits.

Par ailleurs, le Service général de l'Inspection actuellement composé d'une centaine de membres du personnel exerçant leurs missions d'inspection à titre provisoire, dans l'attente de la délivrance des premiers brevets, doit s'effacer au plus vite devant le dispositif organique selon lequel les missions d'inspection doivent être assumées par des inspecteurs brevetés.

Ce dispositif organique, par les conditions posées en terme d'accès à une fonction d'inspecteur, entendent garantir dans le chef des candidats formation initiale adéquate, en lien avec l'importance des tâches à accomplir, et au terme de laquelle un brevet est délivré.

La délivrance des brevets d'inspecteur constituera de ce fait la garantie selon laquelle les missions d'inspection sont assurées par des membres du personnel présentant tous les qualités requises et offrira la possibilité aux membres du personnel concernés de stabilisation nécessaire à l'exercice de leurs fonctions dans des conditions optimales.

Afin de respecter tant l'esprit que la lettre du décret du 8 mars 2007 précité, il est dès lors essentiel d'exécuter au plus vite l'article 52 de ce décret afin que puisse débiter dans les meilleurs délais les sessions de formation menant à la délivrance des brevets d'inspecteur."

*

* *

.../...

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, 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 appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le projet examiné présente des similitudes avec l'arrêté du 26 septembre 2007 déterminant le plan de formation relatif au volet commun à l'ensemble des réseaux de la formation des directeurs.

Dans son avis 43.463/2/V, donné le 21 août 2007, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 septembre 2007 déterminant le plan de formation relatif au volet commun à l'ensemble des réseaux de la formation des directeurs, la section de législation du Conseil d'État faisait l'observation suivante :

"L'arrêté en projet se réfère à de nombreux textes légaux et réglementaires pour déterminer les matières qui doivent être abordées dans le cadre de certains volets de la formation. Compte tenu de l'évolution constante de la législation, particulièrement dans le domaine de l'enseignement, figer ainsi le contenu de la formation pourrait être source de difficultés. En effet, il se pourrait qu'à l'avenir, certains textes référencés soient abrogés et remplacés par de nouveaux textes que l'arrêté en projet ne mentionnerait pas et qui, par conséquent, ne devraient pas formellement faire partie de la formation.

Pour éviter toute difficulté à ce propos, mieux vaudrait indiquer les matières à aborder et mentionner uniquement à titre informatif les différents textes qui ont trait à ces matières actuellement."

Cette observation est applicable à l'annexe 3 du projet examiné.

2. Dans les trois annexes au projet, dans les dispositions relatives à l'"objectif général" poursuivi par chacune des sessions de formation des candidats inspecteurs, figurent des règles calquées sur celles, ayant le même objet, qui sont

.../...

mentionnées à l'article 50, § 1^{er}, alinéas 2 à 8, du décret 8 mars 2007 relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques. Certaines de ces dispositions des annexes ne reproduisent pas de manière exacte ces règles figurant dans le décret.

Il ne convient pas de reproduire ou de paraphraser des dispositions extraites d'un texte de valeur supérieure dans un texte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans le texte de valeur inférieure, et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur est en droit de modifier la prescription concernée.

Le procédé peut également conduire à des discordances entre le texte législatif et l'arrêté destiné à en assurer l'exécution. Tel est le cas en l'espèce. Par exemple :

- les mots "et la connaissance du monde du travail et des professions" à l'annexe 2, module 1, point 1, *in fine*, au projet ne figurent pas à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, du décret précité du 8 mars 2007;
- l'adjectif "généraux" entre "objectifs" et "de l'enseignement" à l'annexe 2, module 3, point 1, au projet ne figure pas à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 5, du même décret;
- à l'annexe 3 au projet, le point 1 ne correspond pas entièrement à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 8, du même décret.

Il convient donc d'omettre des annexes la mention des objectifs généraux des différentes sessions de la formation; le cas échéant, dans un souci de clarté, il pourra être renvoyé aux dispositions pertinentes de l'article 50, § 1^{er}, du décret précité du 8 mars 2007. Une circulaire pourrait aussi exposer la combinaison normative entre cette dernière disposition et le projet.

.../...

Observations particulières

Préambule

Comme l'article 52 du décret précité du 8 mars 2007 ne contient aucune habilitation à caractère réglementaire conférée au Gouvernement, le projet trouve son fondement dans cette disposition, combinée avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il y a donc lieu de mentionner cette dernière disposition dans un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

Dispositif

Article 2

Tel que rédigé, l'article 2 tend à organiser la deuxième session de formation "visée à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 8 mars 2007 précité". L'intitulé de l'annexe 2, auquel cette disposition renvoie, est rédigé dans le même sens.

Or, il résulte de cette dernière annexe que celle-ci concerne en réalité non seulement les formations dont il est question à l'alinéa 3 de l'article 50, § 1^{er}, du décret du 8 mars 2007 mais aussi celles évoquées aux alinéas 4 à 7, de la même disposition, sous la réserve de la formation aux fonctions d'inspecteur mentionnées à l'article 28, 1/, points 20 et 21, non réglée par le projet.

Le dispositif de l'article 2 et de l'annexe 2 doit être revu de manière à renvoyer à l'ensemble des alinéas concernés de l'article 50, § 1^{er}, du décret précité du 8 mars 2007 et à prendre en considération, sauf justification appropriée, la formation aux fonctions d'inspecteur mentionnées à l'article 28, 1/, points 20 et 21 du décret.

Article 4

Le dossier n'expose pas en quoi il serait indispensable de déroger aux règles usuelles d'entrée en vigueur de l'arrêté. L'article 4 doit être omis.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS