GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.315/2
DU 1er AVRIL 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président du Parlement de la Communauté française, le 27 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur une proposition de décret "relative aux actions en matière d'alphabétisation et d'insertion dans l'enseignement de promotion sociale" (*Doc. parl.*, Parl. comm. fr, 2008-2009, n/ 679-1), a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 :

"A l'occasion de différentes conférences interministérielles sur l'alphabétisation, il a été rappelé à la fois l'importance d'une stabilisation de l'offre en alphabétisation, le souci de trouver des formules permettant l'accès à ces formations à des publics non éligibles dans l'insertion socioprofessionnelle et le rôle central que les pouvoirs publics devaient jouer en cette matière.

Il est apparu que l'Enseignement de Promotion sociale devait jouer un rôle important dans le déploiement de l'offre d'alphabétisation.

Au cours de ces 3 dernières années scolaires, sur base de l'article 9 du Décret du 16 avril 1991 organisant l'Enseignement de Promotion sociale, un travail expérimental de concertation avec les réseaux, l'inspection et l'administration a été mené visant à octroyer 20.000 périodes supplémentaires annuelles aux établissements afin qu'ils organisent des formations supplémentaires en alphabétisation.

Les 3 années scolaires se clôturant prochainement, étant donné que le délai de l'expérimentation se termine, il est donc nécessaire de prévoir la base juridique nécessaire pour pérenniser le dispositif.

L'expérimentation a bien démontré la nécessité de poursuivre ce projet : pour 3.916 périodes d'alphabétisation organisées en 2003, 23.861 périodes ont été organisées en 2007, 770 inscriptions en 2003 pour 2.110 inscriptions en 2007.

Cette proposition de décret confirme bien 3 axes de formations essentielles à l'insertion sociale, scolaire et professionnelle où la présence des pouvoirs publics est réellement justifiée."

*

* *

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

.../...

Observation préalable

Le président du Parlement de la Communauté française n'ayant pas utilisé la possibilité que lui confère l'article 82, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de désigner un délégué chargé d'éclairer la section de législation sur la portée du texte, le Conseil d'État n'a pas disposé, en l'espèce, d'un interlocuteur pouvant fournir des explications ou des justifications souvent nécessaires [(1)].

Formalités préalables

Si l'article 2, § 2, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'impose la négociation syndicale, s'agissant des textes législatifs, que pour les projets de loi, décret ou ordonnance, l'article 4 du décret du 20 juillet 2006 relatif à la concertation des organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de l'enseignement et des centres PMS subventionnés, alors qu'il se calque sur cette loi, ne distingue pas entre les propositions et projets de décret :

> "Sont pris, après concertation du comité et pour autant qu'ils aient une incidence directe sur l'action des pouvoirs organisateurs, les textes normatifs établis dans le cadre de la politique générale des matières suivantes :
>
> (...)
>
> d) la structure générale et l'organisation de l'enseignement;
>
> e) les conditions d'admission, d'inscription, de réinscription, d'exclusion, d'accès et de passage des élèves ou étudiants;
>
> (...)
>
> g) la régulation de l'offre d'enseignement, la programmation, les lieux et les règles de la concertation, les normes de création et de maintien."

---

(1) Voir en ce sens, l'avis 44.588/2, donné le 20 juin 2008, sur une proposition devenue le décret du 18 juillet 2008 visant à réguler les inscriptions des élèves dans le 1er degré de l'enseignement secondaire et à favoriser la mixité sociale au sein des établissements scolaires (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n/ 552/1).

Il est manifeste que la proposition examinée entre dans le champ d'application de l'article 4 du décret du 20 juillet 2006. Elle doit donc être soumise à la concertation qui y est visée [2].

Observations générales

L'article 24, § 5, de la Constitution dispose :

"L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret."

Selon la Cour constitutionnelle,

"Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les éléments essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement. L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décrétal a lui-même adoptés. A travers elles, le Gouvernement de communauté ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées" [3].

La proposition examinée habilite le Gouvernement à :

- déterminer annuellement le nombre de périodes à consacrer aux actions visées (article 4, alinéa 1er);

- déterminer les modalités de l'utilisation conjointe des périodes par les établissements d'enseignement de promotion sociale et les associations travaillant en milieu carcéral (article 4, alinéa 1, b));

---

(2) Voir dans le même sens, s'agissant d'amendements d'origine parlementaire, l'avis 34.995/1, donné le 6 mars 2003, sur des amendements au projet devenu le décret flamand du 4 avril 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, (*Parl. St.* Vl. R., 2002-2003, n/ 1571/4 [observation sous l'amendement n/ 23]).

(3) C.C., n/ 142/2008 du 30 octobre 2008, B.3. (jurisprudence constante).

- fixer annuellement, sur proposition du Comité de pilotage, les critères et modalités d'octroi des périodes (article 5);

- déterminer annuellement les unités de formation éligibles ainsi que leur ordre de priorité (article 6).

Manifestement, le Gouvernement ne pourrait exercer ces habilitations sans pallier l'imprécision des principes énoncés dans la proposition ou sans affiner des options insuffisamment détaillées [(4)].

Par ailleurs, la proposition reste en défaut de régler d'autres aspects essentiels de l'enseignement visé, tels que le contenu des formations ou les titres requis pour enseigner [(5)].

Le fait que le décret proposé se présente sous la forme d'un texte autonome, et non comme une modification du décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, n'aide pas à préciser la portée de la proposition examinée.

La proposition sera fondamentalement revue.

---

(4) Voir en ce sens, notamment, l'avis 44.910/2/V, donné le 6 août 2008, sur un projet devenu le décret du 14 novembre 2008 modifiant le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, en vue de favoriser l'intégration de son enseignement supérieur à l'espace européen de l'enseignement supérieur, (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n/ 589/1).

(5) En outre, il convient que la convention conclue par le chef d'un établissement de l'enseignement de promotion sociale organisé par la Communauté française soit soumise au Gouvernement, afin que celui-ci puisse éventuellement l'improuver ou la modifier. En effet, le Gouvernement doit pouvoir substituer son appréciation, en opportunité, à celle du chef d'établissement, sauf à ériger celui-ci en organe autonome, ce qui ne serait possible que dans le cadre de l'article 24, § 2, de la Constitution (en ce sens l'avis 46.112/2, donné le 24 mars 2009, sur un avant-projet de décret "organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	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