



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.409/2
du 17 juin 2013

sur

un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions
relatives à l'enseignement spécialisé, à l'enseignement
fondamental ordinaire, à l'enseignement secondaire ordinaire
et aux centres psycho-médico-sociaux'

Le 23 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant certaines dispositions relatives à l'enseignement spécialisé, à l'enseignement fondamental ordinaire, à l'enseignement secondaire ordinaire et aux centres psycho-médico-sociaux'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 juin 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 juin 2013.

*

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'article 5 de l'avant-projet introduit dans le décret du 30 juin 2006 'relatif à l'organisation du premier degré de l'enseignement secondaire' un chapitre 4 afin de permettre l'organisation, dans ce degré de l'enseignement secondaire ordinaire, de classes bilingues français-langues des signes (ci-après classes bilingues F-LS) dans lesquelles les élèves sourds ou malentendants bénéficient d'un apprentissage par immersion en langue des signes et en français écrit pendant que simultanément, les autres élèves suivent l'enseignement en langue française.

L'article 12*bis* en projet du décret du 30 juin 2006 précise, en ce qui concerne l'organisation des cours, qu'un minimum de 4 périodes hebdomadaires parmi les cours de langue française, de langue des signes ou de langue moderne 1 « doit être assuré par des enseignants de culture sourde ». L'enseignant de culture sourde est celui qui « maîtrise la spécificité culturelle de la langue des signes et dont la langue des signes est la langue maternelle » (voir la définition de l'article 2, 1°, dernier tiret, en projet du même décret).

1.2. Le texte en projet ne précise toutefois pas comment sera apportée la preuve de la maîtrise de la spécificité culturelle de la langue des signes ainsi que la preuve que la langue des signes est la langue maternelle. Cette dernière notion n'est par ailleurs pas explicitée, si bien que l'on n'aperçoit pas très bien les contours qui lui seront donnés : ainsi, si seul l'un des deux parents communique en langue des signes, considérera-t-on d'office que la langue des signes est la langue maternelle ou bien vérifiera-t-on s'il s'agit de la langue principalement utilisée au sein de la famille ?

1.3. L'article 12*bis* en projet qui consiste à réserver certaines périodes de cours aux seuls enseignants qui remplissent certains critères risque par ailleurs de poser des difficultés au cas où l'on ne trouverait pas de tels enseignants. Plutôt que de prévoir un régime d'exclusivité, mieux vaudrait envisager un régime de priorité qui consisterait à privilégier les enseignants qui remplissent les critères fixés mais qui permettrait toutefois, en cas de pénurie de tels enseignants, de pouvoir tout de même attribuer ces périodes de cours à d'autres enseignants.

Les articles 2, 1°, dernier tiret, et 12*bis*, en projet du décret précité du 30 juin 2006 seront revus en conséquence.

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret habilite le Gouvernement à déroger aux normes de programmation dans l'enseignement spécialisé, sur avis du Conseil général de concertation pour l'enseignement spécialisé.

De telles habilitations à déroger de manière individuelle aux normes fixées par le décret du 3 mars 2004 doivent être examinées au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution.

Selon la Cour constitutionnelle,

« Cette disposition 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. Elle n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, le Gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées »¹.

Le fait que le Gouvernement prenne ses décisions sur avis favorable du Conseil général de concertation pour l'enseignement spécialisé ne suffit pas à rencontrer les exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution, qui requiert que les éléments essentiels de la réglementation et du subventionnement de l'enseignement soient fixés par décret.

Il convient en effet que le législateur décretaal fixe lui-même les critères qui permettront au Gouvernement d'accorder des dérogations individuelles aux normes fixées par le décret².

À cet égard, il convient de mieux circonscrire les habilitations faites au Gouvernement par les articles 33 et 35 de l'avant-projet de décret examiné.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

Afin de respecter la structure de l'article 7 du décret précité du 30 juin 2006 et compte tenu de ce que l'article 3 de l'avant-projet inclut le cours de langue des signes et culture des sourds dans la formation commune, il est proposé de rédiger l'article 7, § 4, en projet comme suit :

« § 4. Par dérogation au paragraphe 1^{er}, dans les classes bilingues français-langue des signes, l'horaire des élèves sourds ou malentendants se compose :

1° de la formation commune, à raison de 30 périodes hebdomadaires ;

¹ Voir, par exemple, l'arrêt n° 17/2006 de la Cour constitutionnelle du 1^{er} février 2006, B.5.2.

² Pour une observation similaire en matière d'enseignement secondaire ordinaire, voir l'avis 45.022/2 donné le 17 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret du 12 décembre 2008 'favorisant l'organisation du premier degré et prenant diverses mesures en matière d'enseignement' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 605/1, pp. 29 et 30).

2° d'activités complémentaires dans le seul domaine du français, à raison de 2 périodes hebdomadaires ».

Article 4

Cette disposition, qui précise que, dans les classes bilingues F-LS, les activités complémentaires relèvent obligatoirement du domaine du français, est redondante avec ce que prévoit l'article 2 de l'avant-projet. Elle sera dès lors omise.

Article 5

1. L'article 5 de l'avant-projet introduit dans le décret précité du 30 juin 2006 un chapitre 4 comportant un article 12*bis* et un article 12*ter*.

Afin de respecter le principe du vote article par article, il convient de rédiger, d'une part, un article qui insère le nouveau chapitre avec son intitulé et, d'autre part, un article séparé pour chaque nouvel article qui fait partie de celui-ci ³.

2. L'article 12*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, en projet du décret précité du 30 juin 2006 précise que l'apprentissage par immersion en langue des signes en classe bilingue F-LS « s'inscrit dans le continuum pédagogique relatif à l'apprentissage par immersion en langue des signes en classe bilingue française-langue des signes développé dans l'enseignement fondamental ».

Comme l'a précisé le délégué de la ministre, il s'agit par cette disposition de prévoir l'obligation de principe, pour un élève qui souhaite suivre dans l'enseignement secondaire un apprentissage par immersion en langue des signes dans une classe bilingue F-LS, d'avoir déjà suivi un tel apprentissage dans l'enseignement fondamental, peu importe l'établissement.

L'article 12*bis*, § 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, sera rédigé en ce sens.

3. L'article 12*ter* en projet du décret précité du 30 juin 2006 prévoit que les moyens de fonctionnement peuvent permettre l'engagement d'interprètes. Plutôt que d'insérer une nouvelle disposition dans ce décret – qui ne traite pas des moyens de fonctionnement – mieux vaut agir par disposition modificative de l'article 32 de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement'.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 118 et formule F 4-2-11-1.

Articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 introduisent dans l'article 4, § 1^{er}, du décret du 3 mars 2004 'organisant l'enseignement spécialisé' plusieurs nouvelles définitions.

Il est rappelé qu'il n'y a pas lieu, dans une définition, d'introduire des éléments normatifs, tels que des droits et des obligations. Il convient d'énoncer ces droits et obligations dans des articles qui leur sont propres. L'insertion d'éléments normatifs dans une définition doit être d'autant plus évitée qu'elle pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation dues à l'incohérence éventuelle entre la partie du texte contenant la définition et celle ayant pour objet d'énoncer le contenu normatif du dispositif envisagé ⁴.

Il faut en outre que les éléments définis soient par la suite utilisés dans le dispositif en projet.

Compte tenu de ces éléments, les articles 7 et 8 appellent les observations suivantes.

1. Plutôt que de définir la classe SSAS (4, § 1^{er}, 27°, en projet), il convient de définir la seule notion de SSAS et d'indiquer, dans chacune des deux sections du décret précité du 3 mars 2004 consacrée aux SSAS ⁵, en quoi consiste une classe SSAS.
2. Les définitions des élèves fréquentant une classe SSAS (28° en projet) et de la zone (29° en projet) seront supprimées et leur contenu sera déplacé respectivement dans les deux sections du décret précité du 3 mars 2004 consacrées aux SSAS et dans le chapitre XV du même décret consacré aux normes de rationalisation et de programmation.
3. En ce qui concerne la définition du plan individuel de transition, ci-après P.I.T. (30° en projet), au-delà du fait que celle-ci commence par les éléments qu'il faut définir, il convient de veiller à sa bonne articulation avec les différentes dispositions du décret précité du 3 mars 2004 qui y sont relatives, et plus particulièrement avec l'article 80, § 3, 1°, *in fine*, en projet, qui contient également des éléments de description du P.I.T. En outre, puisque ce plan est repris en abrégé dans la définition (P.I.T.), il convient en toute logique d'utiliser par la suite cette abréviation ⁶.

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 97.

⁵ Section 4*bis* du chapitre IV pour ce qui concerne l'enseignement fondamental, et section 8*bis* du chapitre V pour ce qui concerne l'enseignement secondaire.

⁶ Voir les articles 24, 25, 27 et 28 de l'avant-projet.

4. L'article 4, § 1^{er}, 19°, *in fine*, en projet (article 8 de l'avant-projet) sera omis, car il ne s'agit pas d'éléments qui ont leur place dans une définition. Mieux vaut indiquer ces éléments dans une disposition autonome du décret précité du 3 mars 2004, en veillant à sa bonne articulation avec la définition du P.I.T. et l'article 80, § 3, 1°, *in fine*, en projet du même décret.

Les articles 7 et 8 seront revus en conséquence.

Articles 10 à 12

Ces dispositions modifient toutes l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, du décret précité du 3 mars 2004, mais pas toujours de manière cohérente. Pour éviter toute source de difficulté, mieux vaut prévoir une seule disposition modificative, qui pourrait être rédigée comme suit :

« À l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, du même décret, modifié par les décrets du 5 février 2009, 1 février 2012 et 12 juillet 2012, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans la deuxième phrase, les mots 'ainsi que leurs modalités de communication' sont ajoutés après les mots 'au protocole justificatif' ;

2° au 1°, les mots 'desservant un établissement d'enseignement ordinaire' sont insérés entre les mots 'centre psycho-médico-social' et les mots 'ou par tout autre organisme' ;

3° au 3°, a), les mots ', par un office d'orientation scolaire et professionnelle' sont remplacés par les mots 'desservant un établissement d'enseignement ordinaire' ».

Article 13

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la raison pour laquelle il est précisé que les centres psycho-médico-sociaux sont ceux qui sont visés « à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal organique des centres psycho-médico-sociaux du 13 août 1962 ». En effet, cette disposition très générale vise tous les centres psycho-médico-sociaux, si bien qu'on ne voit pas ce que le renvoi à cette disposition apporte.

Si la volonté de l'auteur de l'avant-projet est de préciser qu'il s'agit des centres qui desservent les établissements d'enseignement spécialisé, autant le dire de cette manière. Si la volonté est plutôt de réserver la guidance permanente aux centres P.M.S., à l'exclusion d'autres organismes, comme semble l'indiquer le commentaire de l'article, la référence à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal précité du 13 août 1962 n'apporte aucune précision utile. Par ailleurs, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que d'autres dispositions du décret précité du 3 mars 2004 se réfèrent à « l'organisme chargé de la guidance ». Il

conviendra de remplacer ces termes par les termes « le centre psycho-médico-social chargé de la guidance »⁷.

L'article 13 sera revu en conséquence.

Article 17

1. Il convient de rédiger, d'une part, un article qui insère la nouvelle section *4bis* avec son intitulé et, d'autre part, un article séparé pour l'article *26bis* en projet.

2. Au paragraphe 2, alinéa 3, dernière phrase, de l'article *26bis* en projet, le mot « Celui-ci » sera remplacé, pour éviter toute ambiguïté, par les mots « Le conseil de classe ».

3. Au paragraphe 3, alinéa 4, du même article, il est prévu d'associer au comité de suivi un représentant de l'organe de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs d'enseignement. Il est toutefois possible que certains établissements ne soient pas affiliés à un tel organe, si bien qu'il serait préférable de préciser que le comité de suivi est élargi « le cas échéant » à un représentant d'un tel organe.

Par contre, comme l'a précisé le délégué de la ministre, les mots « le cas échéant, » qui précèdent les mots « à un membre du personnel enseignant (hors classe SSAS) » seront supprimés. Enfin, le mot « et » sera ajouté avant les mots « à un membre du Service d'inspection ».

4. L'article *26bis*, § 5, en projet habilite le Gouvernement à arrêter les « modalités d'organisation et de fonctionnement des classes SSAS, notamment en ce qui concerne les périodes de socialisation et les périodes d'essai en immersion dans un milieu scolaire ».

Eu égard à l'article 24, § 5, de la Constitution, il conviendrait de compléter la disposition en projet afin que les éléments essentiels de l'organisation et du fonctionnement des classes SSAS y soient précisés.

Article 22

1. Il est renvoyé *mutatis mutandis* aux observations faites sous l'article 17.

2. À l'article *67bis*, § 1^{er}, en projet, il conviendrait de mieux faire apparaître que les chiffres « 2, 3 et 4 » concernent les formes et non les types comme cela résulte du commentaire de l'article.

⁷ Voir à titre d'exemple, les articles 13 et 14 du même décret ou encore l'article *26bis* en projet.

Articles 30 à 38

Ces dispositions font référence à un « avis favorable » du Conseil général de concertation pour l'enseignement spécialisé dans certains cas, il est précisé que l'avis favorable doit être « motivé » dans d'autres non.

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification de cette différence. Il y a lieu d'uniformiser la terminologie utilisée.

Article 31

Le décret précité du 3 mars 2004 comporte plusieurs chapitres, divisés eux-mêmes en sections. Il convient dès lors, lorsque l'on mentionne une section, d'indiquer également le chapitre dans lequel celle-ci se trouve.

En l'espèce, il convient de se référer au chapitre XV. La phrase liminaire de l'article 31 sera mieux rédigée comme suit :

« Art. 31. Dans le chapitre XV, section 2, du même décret, il est inséré un article 194bis, rédigé comme suit : ».

La même observation vaut pour l'article 36.

Article 33

Il convient d'ajouter les mots « il est inséré » avant les mots « un deuxième alinéa ».

Article 41

Il est renvoyé à l'observation n°3 formulée sous l'article 5 de l'avant-projet.

Article 43

L'article 43 précise, parmi les articles de l'avant-projet, ceux qui entreront en vigueur le 1^{er} septembre 2013. Les autres dispositions, pour lesquelles aucune date particulière n'est fixée, entreront dès lors en vigueur dix jours après la publication au *Moniteur belge* de l'avant-projet. On n'aperçoit toutefois pas comment la répartition s'est opérée entre les articles qui entreront en vigueur à une date déterminée, à savoir le 1^{er} septembre 2013, et les autres. L'auteur de l'avant-projet vérifiera si, en vue d'assurer la sécurité juridique, il ne serait pas plus approprié de faire entrer tout le décret en vigueur au 1^{er} septembre 2013.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

Complémentairement aux quelques observations qui ont été déjà faites dans le cadre de l'examen du dispositif, l'avant-projet gagnerait à être relu à la lumière des principes de légistique⁸. À titre d'exemples, on relèvera ce qui suit :

1° Plutôt que d'indiquer, à chaque fois qu'un article modifie une disposition d'un texte décretaal existant, la date et l'intitulé de ce décret, mieux vaut le citer complètement lors de la première modification, puis indiquer simplement « du même décret » ;

2° Les phrases liminaires de chaque article de l'avant-projet commenceront par une majuscule et seront rédigées de manière complète⁹ ;

3° Les dispositions modifiées doivent être mentionnées en indiquant, pour chacune d'elles, les modifications antérieures qui sont encore en vigueur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative ».

⁹ Par exemple, aux articles 13, 26 et 40, après les mots « est modifié », il convient d'ajouter les mots « comme suit ».