



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.762/2/V
du 11 septembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'organisant des politiques conjointes de l'enseignement obligatoire et de l'aide à la jeunesse en faveur du bien-être des jeunes à l'école, de l'accrochage scolaire, de la prévention de la violence et de l'accompagnement des démarches d'orientation'

Le 17 juillet 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 prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, sur un avant-projet de décret 'organisant des politiques conjointes de l'enseignement obligatoire et de l'aide à la jeunesse en faveur du bien-être des jeunes à l'école, de l'accrochage scolaire, de la prévention de la violence et de l'accompagnement des démarches d'orientation'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 11 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 septembre 2013.

*

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

La section de législation du Conseil d'État a rappelé à de nombreuses reprises ¹ que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrète attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit habiliter le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même. Le législateur ne peut donc désigner directement un ministre, le « directeur général de l'Enseignement obligatoire », le « directeur général de l'Aide à la Jeunesse » ou encore d'autres services du gouvernement.

Les articles 13, 14, 17, 28, 31 et 34 de l'avant-projet seront revus en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il n'est pas correct de définir « l'enseignement obligatoire » comme étant l'enseignement visé par le décret 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'. En effet, ce décret s'applique non seulement à l'enseignement primaire et secondaire, mais également à l'enseignement maternel ², ce dernier ne relevant toutefois pas de la scolarité obligatoire ³.

¹ Voir notamment l'avis 52.290/2 donné le 19 novembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 28 février 2013 'portant diverses dispositions statutaires en matière d'enseignement organisé par la Communauté française', (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 453/1, pp. 57 et s.)

² Voir les articles 1^{er} et 2 du décret du 24 juillet 1997.

³ Voir l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1983 'concernant l'obligation scolaire'.

Si l'auteur de l'avant-projet souhaite que celui-ci s'applique à l'enseignement fondamental et secondaire, mieux vaut supprimer la définition de « l'enseignement obligatoire » – qui est source de confusion – et consacrer un nouvel article de l'avant-projet à la définition de son champ d'application ⁴.

2. L'article 1^{er}, 4° et 5°, définit les services internes et externes en précisant qu'il s'agit des services qui sont soit « directement liés », soit « externes » au « système scolaire ». S'agissant de distinguer les services selon l'intensité de leurs liens non pas avec un établissement scolaire, mais bien avec « le » système scolaire, notion beaucoup plus large, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi le service de médiation scolaire en Région wallonne, les équipes mobiles, les commissions zonales des inscriptions ou encore les commissions décentralisées visées par l'article 90 du décret du 24 juillet 1997 devraient être considérées comme des services « externes » ⁵.

Mieux vaut distinguer ces services selon les liens qu'ils entretiennent avec les établissements scolaires et non avec le système scolaire.

Les 4° et 5° seront revus en conséquence.

3. Au 9°, il convient d'insérer les termes « : le conseil » entre les termes « Centres psycho-médico-sociaux » et le terme « institué ».

Articles 2 et 3

Ces dispositions obligatoires prévoient un certain nombre d'obligations qu'elles imposent au « secteur de l'enseignement » et au « secteur de l'aide à la jeunesse » (article 2) ou même directement à « l'enseignement obligatoire » et à « l'aide à la jeunesse » (article 3).

Telles qu'elles sont rédigées, ces dispositions n'ont pas de portée normative puisque leurs destinataires ne sont pas identifiés. C'est à cette condition notamment qu'une norme juridique connaît son effectivité.

Selon le commentaire de l'article 2, celui-ci « précise les objectifs de base du décret ». Il n'en reste pas moins que tel qu'il est rédigé, cet article prévoit l'obligation de

⁴ Par exemple : « Le présent décret s'applique à l'enseignement visé à l'article 1^{er} du décret 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 ». Dans la suite de l'avant-projet, il ne serait plus fait référence à l'enseignement « obligatoire ».

⁵ Comme l'a observé la section de législation dans son avis 36.796/4 donné le 5 avril 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 'portant diverses mesures de lutte contre le décrochage scolaire, l'exclusion et la violence à l'école' : « (...) l'organisation du service de la médiation scolaire et la mise en place d'équipes mobiles intervenant au sein des écoles relèvent de l'organisation de l'enseignement au sens de l'article 24 de la Constitution, puisque ces institutions interviennent directement au sein des établissements scolaires » (*Doc. parl. Parl. Comm. fr., 2003-2004, n°535/1, p. 31*).

développer des politiques conjointes, sans que l'on sache à qui s'impose cette obligation. Il doit s'agir de personnes ou d'institutions identifiées ou identifiables. La notion de « secteur » est en effet largement floue : s'agit-il de viser de cette manière les acteurs politiques responsables de ces « secteurs », les administrations ou encore les acteurs de terrains notamment les pouvoirs organisateurs d'enseignement, les chefs d'établissement, les services d'aide à la jeunesse, etc. ?

Si l'intention est uniquement de fixer des objectifs qui doivent guider les différents acteurs dans les actions qu'ils devront mener en application de l'avant-projet de décret, mieux vaut rédiger la disposition en ce sens ⁶.

Quant au commentaire de l'article 3, celui-ci précise ce qui suit :

« Cet article doit devenir, pour les différents acteurs, à tous niveaux, un référentiel à la fois programmatique, stratégique et d'évaluation ».

Afin de rencontrer cet objectif, il convient également de modifier la rédaction de l'article 3 en projet en visant non plus de manière générale « l'enseignement » et « l'aide à la jeunesse », mais bien les acteurs œuvrant dans chacun de ces deux domaines ⁷.

Article 4

1. La section de législation n'aperçoit pas clairement la portée de l'article 4, § 1^{er}. Selon le commentaire de l'article, il s'agit d'identifier le rôle du chef d'établissement, à savoir qu'il est « le responsable premier de ce qui se met en œuvre dans son établissement ». Or, ceci ressort déjà des articles 8 et 9 du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs', selon lesquels :

« Art. 8 Le directeur est responsable des relations de l'établissement scolaire avec les élèves, les parents et les tiers.

Dans ce cadre, le directeur veille notamment à développer l'accueil et le dialogue vis-à-vis des élèves, des parents et des tiers.

Il vise à l'intégration de tous les élèves, favorise leur bonne orientation et encourage le développement de leur expression citoyenne.

Il fait respecter le règlement d'ordre intérieur de l'établissement scolaire et prend, le cas échéant, les mesures nécessaires.

Art. 9. Le directeur représente son établissement dans le cadre de ses relations extérieures.

⁶ Par exemple : « Le présent décret vise à favoriser le développement conjoint des politiques visant à assurer un bien-être des jeunes à l'école et hors école en garantissant à l'élève un environnement favorable à son apprentissage et à son épanouissement ».

⁷ L'article 3 pourrait, par exemple, commencer comme suit : « Chaque acteur de l'enseignement et de l'aide à la jeunesse, pour ce qui le concerne, développe des actions structurées en quatre axes thématiques : [...] ».

Dans cette optique, il s'efforce, selon ses possibilités, d'entretenir et de favoriser ces dernières et assure les relations publiques de son école. Il assure la coordination des actions à mener notamment avec les centres psycho-médico-sociaux (P.M.S.) et peut établir des partenariats.

Il peut également nouer des contacts avec le monde économique et socioculturel local, de même qu'avec des organismes de protection de la jeunesse, d'aide à l'enfance et d'aide à la jeunesse.

[...] ».

L'article 4, § 1^{er}, sera dès lors omis.

2. Au paragraphe 5, il convient d'indiquer qui décide si la cellule de concertation locale comprend un ou plusieurs membres des catégories de personnes qui y sont énumérées.

Article 7

L'article 7, 1^o, prévoit que la plate-forme de concertation aura pour mission de favoriser l'appropriation par les acteurs locaux « du projet politique global visé notamment par les décrets du 24 juillet 1997 et du 4 mars 1991 ». Cette dernière expression est imprécise et dépourvue de portée juridique. De quelle politique est-il question ? Ne s'agit-il pas plutôt de se référer aux objectifs poursuivis par ces deux textes décrets ? La disposition en projet sera revue afin d'être plus précise sur ce point.

Article 9

À défaut d'habilitation au Gouvernement, la section de législation ne voit pas comment les membres de la plate-forme désigneront parmi eux le président et le vice-président.

Le terme « alternés » sera en outre supprimé.

Articles 18 et 19

L'article 18 crée une équipe de facilitateurs au sein du « Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles » afin de « soutenir la mise en œuvre et la pérennisation de la concertation entre l'enseignement et l'aide à la jeunesse aux niveaux local, intermédiaire et global ». Il en précise la composition et le fonctionnement. L'article 19 détermine les missions précisément dévolues aux facilitateurs dans ce cadre.

Si le législateur peut imposer au Gouvernement la mise en place du facilitateur, il n'appartient pas toutefois au législateur décretal d'organiser l'administration. C'est au Gouvernement, conformément à l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il revient de créer, au sein du Ministère de la Communauté

française⁸, une « équipe de facilitateurs » et d'en déterminer la composition et le fonctionnement⁹.

Les articles 18 et 19 seront fondamentalement revus.

Article 26

Interrogé sur la portée du paragraphe 3, le délégué de la ministre a précisé ce qui suit :

« L'article 26 § 3 vise à préciser que si l'élève n'est tenu de fréquenter le SAS que dans le cadre de l'obligation scolaire (c'est-à-dire 'pendant la période scolaire' 'selon le calendrier scolaire' et pendant 'un nombre de période d'activités équivalent au nombre de périodes hebdomadaires'), rien n'empêche le SAS de fonctionner durant les périodes de vacances scolaires ».

L'attention de l'auteur du texte est attirée sur la rédaction de l'avant-projet qui impose au service d'accrochage scolaire d'exercer ses activités « pendant et en dehors de la période scolaire ».

La disposition sera réexaminée en fonction de l'intention réelle de son auteur.

Article 30

1. Telle qu'elle est rédigée, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} n'est pas claire. Interrogé sur ce qu'étaient les « autorités compétentes », le délégué de la ministre a indiqué qu'il s'agissait du Gouvernement et de l'administration de la Communauté française. Dès lors, puisqu'il appartient de toute façon au Gouvernement de régler lui-même l'organisation de son administration et la manière dont celle-ci travaille – notamment les avis qu'elle peut lui rendre –, il est proposé de remplacer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} par la phrase suivante :

« Elle est transmise au Gouvernement selon les modalités que celui-ci détermine ».

2. À l'alinéa 3, mieux vaut écrire « À défaut d'avis rendu dans le délai, la procédure est poursuivie ».

3. L'article 30, alinéa 5, précise que la Commission d'agrément doit veiller « à ce que les zones constituées de secteurs à indice socio-économique faible disposent au minimum d'un service d'accrochage scolaire ou d'une unité d'intervention ». La question se pose de

⁸ Seule cette dénomination est conforme à la Constitution.

⁹ Voir l'observation générale 1 dans l'avis 53.761/2/V donné ce jour sur un avant-projet de décret 'organisant divers dispositifs scolaires favorisant le bien-être des jeunes à l'école, l'accrochage scolaire, la prévention de la violence à l'école et l'accompagnement des démarches d'orientation scolaire'.

savoir comment combiner cette exigence avec l'article 21, alinéa 5¹⁰, qui prévoit déjà des conditions concernant la présence d'un nombre minimal de services d'accrochage scolaires sur certains territoires. Le fait que ces exigences se trouvent dans deux dispositions distinctes et que leur rédaction ne soit pas identique doit-il être interprété comme signifiant qu'il s'agit, pour les exigences de l'article 21, alinéa 5, d'une obligation, tandis que celle de l'article 30, alinéa 5, d'une recommandation ?

Le commentaire des articles gagnerait à éclairer la portée de ces dispositions.

Article 39

À l'alinéa 2, il est fait référence au mineur et à sa « famille ». Il convient de préciser ce qu'on entend par « famille ».

La même observation vaut pour l'article 40.

Article 40

L'alinéa 2 prévoit que le retour à l'école a lieu au moment où tous les intervenants le jugent opportun. Il convient toutefois de préciser ce qui se passe dans l'hypothèse où aucun accord ne peut être dégagé entre les différentes personnes concernées.

¹⁰ La section de législation observe que la disposition examinée renvoie erronément à l'article 21, alinéa 3.

OBSERVATION FINALE

La formule de promulgation est prématurée et sera omise ¹¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹¹ Voir l'avis 48.240/3 donné le 1^{er} juin 2010 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 28 octobre 2010 'modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009-2010, n° A-116/1, pp. 12-13), l'avis 49.847/2 donné le 13 juillet 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2011 'relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2011-2012, n° 457/1, pp. 11-16) et l'avis 51.370/1 donné le 31 mai 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 30 mai 2013 'modifiant l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, n° A-360/1, p. 4).