



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 53.938/2  
du 8 octobre 2013

sur

un avant-projet de décret 'modifiant les grilles-horaires dans la  
section de qualification de l'enseignement secondaire  
ordinaire de plein exercice et organisant les stages dans  
l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et dans  
l'enseignement secondaire spécialisé de forme 3 et de  
forme 4'

Le 24 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 15 octobre 2013 <sup>(\*)</sup>, sur un avant-projet de décret 'modifiant les grilles-horaires dans la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et organisant les stages dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et dans l'enseignement secondaire spécialisé de forme 3 et de forme 4'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 octobre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 octobre 2013.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Par courriel du 29 juillet 2013.

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

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

### 1. Liberté d'enseignement

1.1. L'avant-projet de décret modifie notamment la loi du 19 juillet 1971 'relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire' (ci-après dénommée la loi du 19 juillet 1971) afin de préciser le contenu de l'horaire hebdomadaire des élèves de l'enseignement technique de qualification et de l'enseignement professionnel.

Jusqu'à présent, la loi du 19 juillet 1971 se contentait de déterminer, pour ce qui concerne le deuxième degré et les cinquième et sixième années de l'enseignement technique de qualification et de l'enseignement professionnel, le nombre minimal d'heures qui devait être consacré à l'option groupée et à chacun des cours de la formation commune <sup>1</sup>. Pour la septième année de l'enseignement professionnel, l'arrêté royal du 29 juin 1984 'relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire' précisait quant à lui le pourcentage minimal à consacrer à la formation « générale, sociale et personnelle » <sup>2</sup>.

La fixation d'un nombre d'heures minimal ou d'un pourcentage minimal est remplacée par l'avant-projet de décret à l'examen par un système qui apparaît plus contraignant. En effet, les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'avant-projet de décret à l'examen, qui tendent à remplacer les articles 4<sup>quater</sup> et 4<sup>quinqies</sup> de la loi du 19 juillet 1971, ne déterminent plus des volumes horaires minimaux, mais le nombre de périodes hebdomadaires qu'il faut consacrer en tout cas à chacun des cours de la formation commune ainsi que le minimum et le maximum de périodes hebdomadaires qui sont dévolues à l'option de base groupée.

Interrogé à ce propos, le délégué de la ministre a apporté les précisions suivantes :

« Dans les grilles-horaires actuelles de l'enseignement technique et professionnel, les pouvoirs organisateurs disposent d'une liberté de choix qui se manifeste par la mention 'à raison d'un minimum' ou la mention 'à raison d'au moins'. Par ailleurs, il est fait mention d'une formation mathématique et/ou de langue moderne dans certaines circonstances, d'option de base groupée et d'activités au choix

---

<sup>1</sup> Voir les articles 4<sup>quater</sup> et 4<sup>quinqies</sup> de la loi du 19 juillet 1971.

<sup>2</sup> Voir l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, de l'arrêté royal précité du 29 juin 1984.

de l'établissement. Tout ceci ne rendait pas l'établissement des grilles-horaires très compréhensible car il était difficile de distinguer l'obligatoire du facultatif.

Dans la mesure où le Gouvernement propose d'ajouter une nouvelle possibilité d'organiser des cours spécifiques de français, langue de scolarisation, au 2<sup>ème</sup> degré, la confusion risquait d'être plus importante encore.

C'est pourquoi les mentions 'à raison d'un minimum' ou 'à raison d'au moins' ont fait place à un paragraphe entier disant la même chose mais de manière plus synthétique : il y est fait mention du nombre de périodes maximum que les pouvoirs organisateurs peuvent consacrer à la remédiation et au renforcement des disciplines de la formation commune. S'agissant d'un maximum, il faut comprendre que le minimum est de 0 période. Cela revient effectivement au même puisque les mentions antérieures étaient de toutes façons limitées par le nombre maximum de périodes organisables ».

Il est vrai que la combinaison des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, tant à l'article 4<sup>quater</sup>, § 1<sup>er</sup>, qu'à l'article 4<sup>quinqies</sup> en projet de la loi du 19 juillet 1971, permet de considérer que le législateur décretaal fixe en fait, dans le 1<sup>o</sup>, des minima. Il convient toutefois d'observer que la marge de manœuvre au-delà de ces minima est limitée, puisque le 2<sup>o</sup> prévoit que le nombre de périodes supplémentaires qui peuvent être organisées pour l'ensemble des cours de la formation commune (sauf l'éducation physique) est limité à six maximum<sup>3</sup>. Il convient également de relever que les cours qui composent la formation commune sont définis de manière plus précise et qu'en ce qui concerne l'option de base groupée, ce n'est plus un nombre d'heures minimum qui est fixé, mais un minimum et un maximum. Toutes ces mesures combinées ont pour effet de limiter la liberté d'organisation des grilles horaires et donc la liberté d'enseignement.

1.2. Amenée à examiner si, en déterminant les volumes horaires minimaux des différents axes de la formation initiale des instituteurs et des régents, le législateur décretaal avait porté atteinte de manière excessive à la liberté d'enseignement, la Cour constitutionnelle a, dans son arrêt 1/2003, observé ce qui suit :

« B.6.1. L'article 24, § 1<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> Si, en ce qui concerne les grilles-horaires du deuxième degré de l'enseignement technique de qualification, cette limitation semble similaire à ce qui existe actuellement (à l'exception du fait qu'actuellement, le cours d'éducation physique pourrait également bénéficier d'un nombre de périodes supplémentaires), il en est tout autrement pour le deuxième degré de l'enseignement professionnel et pour les troisième degrés de l'enseignement technique de qualification et de l'enseignement professionnel. En ce qui les concerne, la marge de manœuvre est beaucoup plus grande.

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'.

B.6.2. La liberté d'enseignement définie ci-dessus suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, 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 au subventionnement est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier les subventions 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 décréteil impose des conditions de financement et de subventionnement 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.7.1. Comme il ressort des travaux préparatoires déjà cités (Doc., Parlement de la Communauté française, 2000-2001, 109, n° 1, pp. 7 et 8), le législateur décréteil entendait en particulier assurer l'adéquation entre les activités d'enseignement et les compétences recherchées, l'homogénéité et la progressivité de la formation, la professionnalisation des futurs enseignants et la valorisation du travail en équipe, permettre un contact rapide avec le terrain ainsi que le développement de synergies avec les autres lieux de formation.

Chacune des dispositions attaquées par les requérantes poursuit divers objectifs.

B.7.2. La poursuite de ces objectifs relève de l'intérêt général, en particulier en ce qu'ils tendent à assurer la qualité et l'équivalence de la formation des instituteurs et des régents et les mesures contestées sont en adéquation avec ces objectifs. Elles sont en effet applicables à l'ensemble des établissements chargés de la formation des instituteurs et des régents, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ces établissements, dont les diplômés sont appelés à enseigner indistinctement dans les différents réseaux d'enseignement organisés ou subventionnés par la Communauté française indépendamment du réseau dans lequel ils ont été formés.

B.8. Il y a lieu toutefois d'examiner si les dispositions attaquées n'affectent pas de façon disproportionnée la liberté d'enseignement des établissements auxquels elles s'appliquent.

Ces mesures laissent – chaque fois que cela n'est pas incompatible avec la bonne fin de l'objectif poursuivi – une liberté substantielle dans la mise en œuvre des options retenues par le législateur décréteil.

Tel est le cas, notamment :

- de la détermination des volumes horaires au delà des minima fixés par le législateur (articles 4 et 12) ;

[...]

Il s'ensuit qu'il n'est pas porté à la liberté d'enseignement une limitation qui soit disproportionnée ».

1.3. L'exposé des motifs et le commentaire des articles justifient le renforcement de la formation commune par différents éléments :

- l'exercice d'un métier nécessite de plus en plus de compétences générales (en communication, rédaction, outils mathématiques et scientifiques) et de compétences dites sociales (respecter les codes du milieu, observer les procédures, ...) ;

- la formation qualifiante conduit à la délivrance de CESS, qui suppose que le jeune puisse fréquenter avec des chances de succès une des formes de l'enseignement supérieur ;

- nécessité d'un socle de compétences solide sur lequel s'appuyer pour continuer à apprendre tout au long de la vie, les métiers évoluant rapidement.

Il convient toutefois de les compléter afin d'indiquer de manière plus précise et concrète pourquoi les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints qu'en déterminant de manière détaillée les cours de la formation commune et en limitant les possibilités d'aménagement des grilles-horaires par la fixation non plus de minima pour chacun des cours et pour l'option de base groupée, mais bien de minima et de maxima.

## 2. Attributions de compétence à un ministre ou à l'administration

La section de législation du Conseil d'État a rappelé à de nombreuses reprises <sup>4</sup> que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'opposent à ce que le législateur décrète attribuer 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 ou encore les services du gouvernement. Les articles 2 (article 4<sup>quinquies</sup>, § 2, 3°, et § 3, 3°, en projet de la loi du 19 juillet 1971), 4 (article 7<sup>bis</sup>, § 9, alinéa 2, § 10, alinéa 5, 2°, et § 12, alinéa 2, en

---

<sup>4</sup> 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.).

projet de la loi du 19 juillet 1971) et 13 (article 55*bis*, § 9, alinéa 2, § 10, alinéa 5, 2°, et § 12, alinéa 2, en projet du décret du 3 mars 2004) seront revus en conséquence.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

1. À l'article 4*quater*, § 1<sup>er</sup>, 2°, alinéa 3<sup>5</sup>, en projet de la loi du 19 juillet 1971, de l'accord du délégué de la ministre, les termes « langue seconde » seront remplacés par les termes « français de scolarisation ».

2. À l'article 4*quater*, § 1<sup>er</sup>, 3°, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, il est prévu que, pour les options de base groupées déterminées par le Gouvernement, une formation mathématique ou une formation en langue moderne sera organisée. Leur rédaction diffère cependant légèrement.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il est indiqué « Pour les options », tandis qu'à l'alinéa 2, il est indiqué « Pour toutes les options ». De l'accord du délégué de la ministre, à l'alinéa 2, le mot « toutes », qui n'apporte rien, sera supprimé.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il est indiqué que la formation mathématique « est portée à 4 périodes hebdomadaires au choix du pouvoir organisateur », tandis qu'à l'alinéa 2, il est précisé que la formation en langue moderne « est portée à 3 ou 4 périodes hebdomadaires, au choix du pouvoir organisateur ». L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que, tel qu'il est rédigé, l'alinéa 1<sup>er</sup> signifie que le pouvoir organisateur a le choix, pour les options de base groupées déterminées par le Gouvernement, d'organiser ou pas une formation en mathématique, tandis qu'à l'alinéa 2, le choix du pouvoir organisateur ne porte pas sur le principe d'organiser une formation en langue moderne, mais uniquement sur le nombre de périodes.

#### Article 2

1. À l'article 4*quinqies*, § 1<sup>er</sup>, 2°, alinéa 3, en projet, de l'accord du délégué de la ministre, les termes « langue seconde » seront remplacés par les termes « français de scolarisation ».

2. À l'article 4*quinqies*, §§ 3 et 4, en projet, il convient, de l'accord du délégué de la ministre, d'ajouter les termes « du troisième degré » après respectivement les termes « En septième année B (7PB) » et les termes « En septième année C (7PC) ».

---

<sup>5</sup> La division de l'article 4*quater* en projet en paragraphes, puis en 1°, 2°, etc., eux-mêmes divisés en « alinéas » n'est pas idéale du point de vue légistique et est source de confusion. Mieux vaut procéder, comme dans l'actuel 4*quater*, par paragraphes et alinéas, ceux-ci pouvant être divisés en 1°, 2°, etc.

#### Article 4

1. À l'article *7bis*, § 1<sup>er</sup>, 1°, en projet, il convient de remplacer les termes « du présent décret » par les termes « du présent article ».
2. À l'article *7bis*, § 2, en projet, afin de rendre la lecture plus simple, mieux vaudrait ajouter les termes « d'établissement » après les termes « leur projet ». Cette observation vaut pour la suite de l'avant-projet.
3. Au paragraphe 3 de l'article *7bis* en projet, les termes « sans préjudice de l'article *39bis*, 3°, du décret du 24 juillet 1997 » sont ambigus. Mieux vaudrait indiquer « complémentirement à ce qui est déjà prévu à l'article *39bis*, 3°... » ou « pour les options de base groupées qui ne reposent pas encore sur un profil de certification, ... ».
4. Aux paragraphes 6 et 7 de l'article *7bis* en projet, de l'accord du délégué de la ministre, il convient de remplacer les termes « aux 3<sup>e</sup> » par les termes « au 3<sup>e</sup> degré ».
5. Au paragraphe 10 de l'article *7bis* en projet, de l'accord du délégué de la ministre, mieux vaut prévoir, en ce qui concerne l'enseignement subventionné, que c'est le pouvoir organisateur et non le chef d'établissement qui garantit un lieu de stage (alinéa 1<sup>er</sup>) et qui est responsable en dernier ressort de la recherche de lieux de stage (alinéa 3), libre à lui de déléguer cette mission au chef d'établissement. Cette façon de procéder serait en outre plus cohérente avec la suite de la disposition, puisqu'il est prévu que c'est le pouvoir organisateur qui intervient s'il faut informer certaines instances de la difficulté de trouver des lieux de stage (alinéa 5) et que c'est également le pouvoir organisateur qui peut introduire des demandes de dispenses (§ 11).
6. Au paragraphe 11 de l'article *7bis* en projet, il est prévu la possibilité d'introduire des demandes de dispenses de stage, mais sans préciser qui accorde la dispense demandée. Il convient de compléter la disposition pour prévoir à tout le moins qu'il s'agit du Gouvernement, libre à lui de déléguer cette compétence à un ministre ou même à un membre de son administration.
7. De l'accord du délégué de la ministre, l'article *7bis*, § 12, dernier alinéa, en projet pourrait être supprimé, car il se contente de reprendre une obligation qui est déjà prévue de manière générale au paragraphe 8 du même article.

8. L'article 7bis, § 13, en projet habilite le Gouvernement à définir la durée, le public cible et les modalités d'organisation et d'évaluation des divers types de stages. Interrogé sur la portée de ces habilitations, le délégué de la ministre a apporté les précisions suivantes :

« Il s'agit [...] de déterminer :

- les durées minima et maxima des différents types de stages (trois types),
- les publics-cibles de chacun de ces types de stages,
- les modalités d'organisation des stages de manière à permettre une organisation optimale,
- les modalités d'évaluation, c'est-à-dire la place que doit prendre l'évaluation des stages dans l'évaluation globale de l'élève sans pour autant fixer des règles précises pour l'évaluation qui reste de la responsabilité du conseil de classe et/ou du jury ».

Ces précisions méritent de figurer dans le commentaire de l'article. Concernant la durée des stages, il convient en outre d'indiquer dans le dispositif lui-même que le Gouvernement est habilité à déterminer les durées minima et maxima des différents stages.

9. Tel qu'il est rédigé, l'article 7bis, § 13, alinéa 3, donne à penser que certaines options de base groupées sont régies par des « législations d'autres niveaux de pouvoir », alors qu'il semble que l'intention soit de viser de cette manière les options de base groupées qui mènent à des métiers dont l'accès à la profession est réglementé. Quoi qu'il en soit, il serait préférable de reproduire la liste des options pour lesquelles le législateur décrétal souhaite que le Gouvernement prévoit des modalités spécifiques. À cet égard, il n'apparaît pas clairement si l'intention est de permettre au Gouvernement d'adopter un régime dérogatoire à celui qui est mis en place dans l'avant-projet de décret. Si telle est l'intention, il faudrait à tout le moins, pour respecter le principe de légalité, que le législateur décrétal détermine les éléments essentiels qui entoureront l'habilitation faite au Gouvernement <sup>6</sup>.

10. Les observations qui précèdent valent également pour l'article 13 de l'avant-projet, qui insère un article 55bis dans le décret du 3 mars 2004 'organisant l'enseignement spécialisé'.

---

<sup>6</sup> Dans l'avis 31.857/2/V donné le 19 juillet 2001 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 septembre 2001 'fixant les conditions de validité et la répartition des stages pour les options de base groupées 'puériculture' et 'aspirant/aspirante en nursing' du 3<sup>ème</sup> degré de qualification de l'enseignement secondaire et pour la 7<sup>ème</sup> année conduisant à l'obtention du certificat de qualification de 'puériculteur/puéricultrice', la section de législation avait en effet observé ce qui suit :

« 1. Le projet d'arrêté ne dispose pas de fondement décrétal.

2. En ce qui concerne la détermination des périodes de stage visées à l'article 8, il s'agit de règles essentielles qui conformément à l'article 24, § 5, de la Constitution doivent être réglées par décret ».

### Article 6

De l'accord du délégué de la ministre, dans l'article 26, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, en projet de l'arrêté royal du 29 juin 1984 précité, les mots « qui ont refusé d'accomplir les stages » seront remplacé par les mots « qui n'ont pas effectué les stages ».

La même observation vaut pour l'article 14 de l'avant-projet.

### Article 7

Dans l'article 2bis, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 3 juillet 1991 'organisant l'enseignement en alternance', le mot « telles » sera remplacé par le mot « tels ».

### Article 16

Tel qu'il est rédigé, l'article 16 ouvre aux pouvoirs organisateurs la possibilité d'anticiper la réforme des grilles horaires prévues aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'avant-projet à l'examen alors que ces dispositions ne seront pas encore entrées en vigueur.

Cette manière de faire n'est pas admissible : il n'appartient pas à un pouvoir organisateur de décider de la mise en œuvre, fut-ce pour lui-même, d'un décret qui n'est pas encore entré en vigueur.

Il y a lieu, d'une part, de prévoir une entrée en vigueur à une même date pour tous les pouvoirs organisateurs et, d'autre part, d'organiser un régime transitoire qui permette aux pouvoirs organisateurs qui le souhaitent de maintenir le régime actuel des grilles horaires, selon le cas, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2015 ou 2016.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS