



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.113/2
du 19 février 2014

sur

un avant-projet de décret 'apportant des modifications au régime des normes de création et de maintien d'options dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice'

Le 22 janvier 2014, 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 avant-projet de décret 'apportant des modifications au régime des normes de création et de maintien d'options dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 février 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 février 2014.

*

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, 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. Les articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet ont pour objet de modifier les articles 4 et 5 de l'arrêté royal n° 49 du 2 juillet 1982 'relatif aux normes de création, de maintien et de dédoublement et au calcul de crédit d'heures de l'enseignement secondaire de type I, concernant la fusion d'établissements ainsi que certains emplois du personnel des établissements d'enseignement secondaire de plein exercice de type I et de type II' en augmentant les exigences du nombre d'élèves minimum requis pour la création, au deuxième et au troisième degrés de l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice, des options de base simples ou groupées.

Les établissements d'enseignement secondaire ne pourront dès lors plus organiser certaines options si le minimum d'élèves requis par les articles 4 et 5 précités n'est pas atteint.

De telles mesures ont des effets sur le fonctionnement des établissements d'enseignement puisqu'elles rendent plus contraignantes le choix des pouvoirs organisateurs de pouvoir créer ou non certaines options.

L'auteur de l'avant-projet doit justifier, plus clairement que dans l'exposé des motifs, les restrictions apportées ainsi à la liberté d'enseignement.

2. Interrogé sur l'article 2 de l'avant-projet (article 5 de l'arrêté royal n° 49 précité du 2 juillet 1982, en projet) qui fait référence, à plusieurs reprises, à « une thématique commune dans le bassin de vie correspondant à l'implantation dans laquelle est créée l'option de base groupée selon les dispositions du décret XXX », le délégué de la ministre a indiqué « qu'il s'agit du décret d'approbation de l'accord de coopération 'bassin de vie' qui a passé la deuxième lecture ».

La section de législation du Conseil d'État a entre-temps été saisie de demandes d'avis sur un avant-projet de décret de la Région wallonne et un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la

Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la mise en œuvre des bassins de vie Enseignement qualifiant – Formation – Emploi’¹.

Si l'article 2 de l'avant-projet ne pourra être adopté qu'après les dispositions auxquelles il fait référence, on peut dès à présent constater que l'article 6 de l'avant-projet doit être revu en ce qu'il fixe l'entrée en vigueur des dispositions examinées au 1^{er} septembre 2014 alors que la liste des thématiques communes n'a pas été arrêtée par l'instance bassin de vie à la date du 1^{er} octobre 2013 (article 5, alinéa 3, en projet).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 2 et 3

L'article 2 de l'avant-projet dispose qu'il ne s'applique pas aux options de base groupées de 7^e année qui figurent au répertoire des options de base de l'enseignement secondaire et qui y sont mentionnées précédées des lettres SN (sans normes) (article 5, alinéa 4, en projet).

Dans l'état actuel de la législation, de telles options de base « sans normes » ne sont pas mentionnées dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 juin 1993 'fixant le répertoire des options de base dans l'enseignement secondaire' mais le délégué de la ministre a indiqué qu'une modification à cet égard est en cours de projet.

La même observation vaut pour l'article 3 de l'avant-projet.

Article 4

1. Concernant l'article 19, § 2, du décret du 29 juillet 1992 'portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice' (article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet), la section de législation du Conseil d'État a, dans un 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', formulé l'observation suivante :

« L'avant-projet de décret à l'examen a notamment pour objet de modifier des dispositions du décret du 29 juillet 1992, portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice qui habilite le Gouvernement à prendre certaines décisions, afin de remplacer la formalité préalable que constitue l'obtention d'un avis favorable du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire, par une formalité plus souple, à savoir l'obtention d'un simple avis de ce même Conseil général.

¹ Ces demandes d'avis portent respectivement les numéros de rôle 55.256/2 et 55.257/2.

Les différentes habilitations qui sont faites au Gouvernement visent principalement à lui permettre d'accorder aux établissements d'enseignement, des dérogations aux normes fixées par le décret. De telles habilitations à déroger de manière individuelle, sur avis du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire, aux normes fixées par le décret, 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 décréte 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 ².

Le fait que le Gouvernement prenne ses décisions après avis du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire 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 décréte fixe lui-même les critères qui permettront au Gouvernement d'accorder des dérogations individuelles aux normes fixées par le décret ³ ».

Cette observation reste pertinente en l'espèce car, même si l'article 19, § 2, en projet du décret du 29 juillet 1992 exclut une hypothèse de dérogation, les critères permettant au Gouvernement d'accorder les dérogations ne sont pas fixés dans le décret.

2. Concernant l'article 4, § 2, de l'avant-projet (article 19, § 5, en projet), le délégué de la ministre a indiqué qu'il y a lieu de remplacer les mots « l'arrêté royal du 30 mars 1982 précité » par les mots « l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 mars 1993 fixant les obligations de concertation entre établissements de même caractère dans l'enseignement secondaire de plein exercice ».

Article 5

C'est un 6°, et non un 5°, que l'article 5 tend à insérer à l'article 2 du décret du 27 octobre 1994 'organisant la concertation pour l'enseignement secondaire'. Un 5° a en effet

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : Voir, par exemple, l'arrêt n° 17/2006 de la Cour constitutionnelle du 1^{er} février 2006, B.5.2.

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 44.910/2/V donné le 6 août 2008 sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, en vue de favoriser l'intégration de son enseignement supérieur'.

déjà été inséré dans le décret précité du 27 octobre 1994 par l'article 72 du décret du 12 juillet 2012 'organisant la certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU) dans l'enseignement secondaire qualifiant et modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement secondaire' ⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

⁴ Voir également l'avis 55.114/2 donné ce jour sur le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modificatif de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 15 mars 1993 fixant les obligations de concertation entre établissements de même caractère dans l'enseignement secondaire de plein exercice'.