



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.989/2/V
du 7 septembre 2015

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à l'organisation d'une 'éducation à la philosophie et la citoyenneté' dans l'ensemble des établissements subventionnés et organisés par la Communauté française et d'un 'cours de philosophie et de citoyenneté' dans l'enseignement officiel subventionné et organisé par la Communauté française'

Le 24 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation, de la Petite enfance, des Crèches et de la Culture de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 9 septembre 2015, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'organisation d'une 'éducation à la philosophie et la citoyenneté' dans l'ensemble des établissements subventionnés et organisés par la Communauté française et d'un 'cours de philosophie et de citoyenneté' dans l'enseignement officiel subventionné et organisé par la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 septembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 septembre 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort de la délibération du Gouvernement du 17 juillet 2015 que la Ministre de l'Éducation a été chargée de soumettre l'avant-projet de décret à l'examen à la négociation syndicale, à la négociation avec les représentants des pouvoirs organisateurs et à la consultation des organisations représentatives des parents d'élèves, parallèlement à la saisine du Conseil d'État.

Si le texte en projet était modifié pour tenir compte des ces négociations et concertation, de manière telle qu'il contiendrait des éléments nouveaux qui n'ont pu être examinés par la section de législation, il devrait à nouveau être soumis à celle-ci.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'avant-projet de décret à l'examen entend instaurer un cours de philosophie et de citoyenneté dans les établissements de l'enseignement officiel (organisé ou subventionné par la Communauté française). Ce cours serait organisé dans l'enseignement obligatoire à raison d'une heure par semaine¹, ferait partie de la formation obligatoire et interviendrait dans la certification de la réussite de l'élève². Des référentiels de compétences spécifiques sont prévus selon une procédure particulière qui déroge à celles actuellement en vigueur en ce qui concerne les socles de compétences, compétences et savoirs requis et compétences terminales et savoirs requis³.

Parallèlement, l'avant-projet de décret entend renforcer l'éducation à la citoyenneté dans tous les établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française en prévoyant un cadre général inter-réseaux que les différents pouvoirs

¹ En contrepartie, les périodes consacrées aux cours de religion et de morale non confessionnelle passeraient de deux à une heure par semaine.

² Article 8 en projet de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement' (article 1^{er} de l'avant-projet).

³ Articles 16, § 2bis, 25, § 2bis, 26, § 2bis, et 35, § 2bis, en projet du décret du 24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre' (ci-après : le décret « missions ») (articles 3 à 6 de l'avant-projet); voir aussi l'article 20 en projet du décret du 12 janvier 2007 'relatif au renforcement de l'éducation à la citoyenneté responsable et active au sein des établissements organisés ou subventionnés par la Communauté française' (article 7 de l'avant-projet).

organisateurs déclinerait librement dans les programmes des différents cours obligatoires et dans les activités développées dans le cadre des projets éducatif, pédagogique et d'établissement ⁴.

1.2. En ce qu'il ne prévoit pas l'instauration d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans les établissements libres subventionnés, le régime ainsi mis en place ne crée pas seulement une différence de traitement entre les établissements d'enseignement ; il traite également de manière distincte les élèves qui fréquentent ces établissements.

1.3. Interrogée sur la justification éventuelle de cette différence entre établissements et entre élèves au regard des principes d'égalité et de non-discrimination garanties par les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, la déléguée de la ministre a répondu ce qui suit :

« - Le programme d'enseignement n'est pas extensible à l'infini. Il faut le considérer comme [u]n tout (en tant que volume d'heures, en tant que grille de programme, en tant que masse de personnel, en terme budgétaire, etc.). C'est donc une question de vases communicants. On ne peut créer un nouvel enseignement, quel qu'il soit, sans en supprimer un autre, en tout ou en partie.

- L'article 24, § 3, alinéa 2, de la Constitution énonce que 'Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté à une éducation morale et religieuse'. L'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, quant à lui, prévoit que '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'. Dans l'état actuel des choses, la Communauté française dispose donc, pour les écoles publiques, d'un certain nombre d'heures de cours, d'heures et de personnel qui sont affectés à ce besoin. Le volume de cet enseignement n'est pas prédéterminé. Rien n'empêche donc la Communauté française d'utiliser, pour ces étudiants-là, une partie des dispositifs et des moyens existants et d'organiser un cours de philosophie et de citoyenneté.

- La Constitution fait systématiquement la distinction entre 'écoles organisées par les pouvoirs publics' et écoles dites libres. Cette distinction peut avoir des conséquences pour les enseignants comme pour les élèves, sans même parler des pouvoirs organisateurs.

- Par ailleurs, l'article 24, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la Constitution prévoit que 'l'enseignement est libre'.

On peut présumer que cette liberté s'exerce, en particulier, dans l'organisation des cours d'éducation morale ou religieuse auquel leurs élèves ont également droit (comme dit plus haut). L'enseignement libre est, pour l'essentiel, dispensé dans des conditions qui ne sont pas celles de la neutralité, au sens de l'article 24, alinéa 3, de la Constitution. L'instauration par décret d'un programme en tout point commun pourrait amener l'enseignement libre à supprimer une partie de l'éducation religieuse qu'il entend, au nom de la liberté qui est la sienne, procurer à ses élèves. Elle porterait une atteinte disproportionnée au régime de l'enseignement libre dans une matière qui

⁴Article 9, 11°, en projet du décret « missions » (article 2 de l'avant-projet) ; article 21 en projet du décret précité du 12 janvier 2007 (article 8 de l'avant-projet).

en fait la spécificité et dont les parents ont dû tenir compte dans le choix de l'établissement de leur enfant. En effet, comment l'enseignement libre pourrait-il enseigner ce qu'il estime relever du cours de religion si le temps imparti pour cela est divisé par deux ?

- L'article 24, § 4 de la Constitution prévoit que 'Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié'. La différence entre les réseaux officiels ou le réseau libre (qui fait le choix d'un cours philosophique déterminé) est une différence objective qui justifie que, dans les réseaux officiels, on instaure un cours de 'philosophie et de citoyenneté' mais pas dans le réseau libre ».

1.4.1. Les considérations ainsi avancées appellent les remarques qui suivent.

À titre préliminaire, il importe de souligner que la différence de traitement pour laquelle se pose la question de son éventuelle justification n'est pas celle qui résulte du fait que, dans l'enseignement officiel, l'avant-projet impute le cours de philosophie et de citoyenneté sur l'horaire du cours de religion ou de morale non confessionnelle, mais celle venant de ce que, en soi, le cours de philosophie et de citoyenneté, conçu comme faisant partie de la formation obligatoire dans les établissements officiels, n'est pas instauré dans l'enseignement libre. La partie de la réponse reproduite ci-avant sur l'incidence de la création du cours de philosophie et de citoyenneté sur l'horaire du cours de religion ou de morale non confessionnelle n'est donc pas pertinente pour l'analyse de la différence de traitement à l'examen.

C'est donc bien la différence résultant de l'organisation obligatoire du cours dans certains établissements et pas dans d'autres qui fera l'objet de cet examen. Plus précisément, il sera tenu compte de manière toute particulière de ce que ce cours sera obligatoirement suivi dans les établissements concernés et y fera l'objet d'une évaluation, laquelle, dès lors que des référentiels de compétence sont prévus, devra nécessairement porter sur l'acquisition de compétences et de savoirs déterminés dans ces référentiels à différents stades de la scolarité⁵. Ainsi, par exemple, un élève du premier degré de l'enseignement secondaire devra avoir acquis, tout au long du « continuum pédagogique structuré en trois étapes » des huit premières années de la scolarité obligatoire⁶, parmi les compétences et savoirs qui seront évalués en cours et à l'issue de ce degré, ceux qui s'attachent au cours dont la création est envisagée par l'avant-projet dans les seuls établissements de l'enseignement officiel.

⁵ Ce n'est qu'au regard de la procédure d'élaboration des référentiels de compétences que l'avant-projet déroge au décret « missions » sur ce point. Pour le reste, il s'inscrit dans la structure « socles de compétences, compétences et savoirs requis à l'issue du deuxième degré de transition et compétences terminales et savoirs requis à l'issue des sections de transition et de qualification » (articles 16, § 2bis, 25, § 2bis, 26, § 2bis, et 35, § 2bis, en projet - articles 3 à 6 de l'avant-projet).

⁶ C'est-à-dire de l'entrée dans l'enseignement fondamental à la fin de la deuxième année du premier degré de l'enseignement secondaire (article 13 du décret « missions »).

1.4.2. Si le texte de l'article 24, § 4, de la Constitution se réfère, pour l'appréciation du principe d'égalité de « [t]ous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement », à la prise en compte par la loi et le décret des « différences objectives, notamment [d]es caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié », la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a affiné dans les termes suivants les critères de contrôle du respect de ce principe :

« Bien que l'égalité de traitement des établissements d'enseignement constitue le principe, l'article 24, § 4, de la Constitution n'exclut pas un traitement différencié, à la condition que celui-ci soit fondé 'sur les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur'. Pour justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, une différence de traitement entre les établissements d'enseignement, il ne suffit cependant pas d'indiquer l'existence de différences objectives entre ces établissements et ces membres du personnel. Il doit encore être démontré qu'à l'égard de la matière réglée, la distinction alléguée est pertinente pour justifier raisonnablement une différence de traitement. Par ailleurs, le principe d'égalité en matière d'enseignement ne saurait être dissocié des autres garanties établies par l'article 24 de la Constitution, en particulier la liberté d'enseignement »⁷.

Le seul constat d'une différence objective entre les établissements de l'enseignement officiel et ceux de l'enseignement libre ne peut donc suffire pour conclure à la compatibilité de la distinction de traitement avec l'article 24, § 4, de la Constitution. Encore faut-il fournir une justification raisonnable à celle-ci, qui doit s'apprécier au regard de la jurisprudence plus générale de la Cour constitutionnelle relative aux principes d'égalité et de non-discrimination, tels qu'ils sont garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon cette jurisprudence,

« Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »⁸.

1.4.3. La justification tirée de ce que les établissements dans lesquels le cours de philosophie et de citoyenneté ne sera pas organisé, seront ceux qui ont fait usage de la liberté active de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, se heurte aux objections qui suivent.

⁷ Not. C.C., n° 109/2014, 17 juillet 2014, B.6.

⁸ Par exemple : C.C., n° 162/2014, 6 novembre 2014, B.4.2.

1.4.4. Il convient en premier lieu de tenir compte du fait que tous les établissements de l'enseignement libre ne se définissent pas par leur engagement philosophique ou confessionnel, certains d'entre eux se caractérisant par exemple par leurs choix pédagogiques ou éducatifs⁹.

La justification, telle celle qui est proposée par la déléguée de la ministre, tirée de la spécificité des établissements libres confessionnels n'est donc pas pertinente à l'égard des établissements qui ne revêtent pas ce caractère, dont certains ont en outre pu adhérer aux principes du décret du 31 mars 1994 'définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté' ou aux principes du décret du 17 décembre 2003 'organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement' sur la base, respectivement, de l'article 7 du premier décret cité et des articles 1^{er}, alinéa 2, et 8 du second décret cité.

1.4.5. Ceci étant, même à l'égard des établissements fondés sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée et même s'il devait s'avérer que certains éléments des référentiels à élaborer pourraient porter sur des aspects de leur engagement philosophique ou religieux, il y a lieu de relever que l'extension à ces établissements du dispositif prévu par l'avant-projet pour les cours de philosophie et de citoyenneté et donc leur généralisation à l'ensemble de l'enseignement obligatoire, qu'il soit organisé ou subventionné par la Communauté française, n'affecteraient pas le droit pour ces établissements de poursuivre cet engagement dans le cadre établi par la législation qui leur est actuellement applicable, le programme de ces cours se superposant à ceux dont les établissements concernés assurent l'enseignement dans le cadre de leur engagement.

La compatibilité entre les objectifs des référentiels relatifs au cours de philosophie et de citoyenneté, tels qu'ils sont énoncés aux alinéas 3 à 5 des articles 16, § 2bis, 25, § 2bis, 26, § 2bis, et 35, § 2bis, en projet du décret du 24 juillet 1997¹⁰, et l'engagement philosophique ou religieux d'établissements libres devrait susciter d'autant moins de difficultés que ces objectifs participent à la mise en œuvre de ceux inscrits à l'article 6 du décret « missions »¹¹, lesquels doivent être poursuivis indistinctement par tout pouvoir organisateur.

⁹ En ce sens : C.C., n° 80/2014, 8 mai 2014, B.10.1.

¹⁰ Articles 3 à 6 de l'avant-projet.

¹¹ L'article 6 du décret « missions » dispose ce qui suit :

« La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

1° promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves ;

2° amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle ;

3° préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures ;

4° assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale ».

Il convient de rappeler à cet égard que, selon la Cour constitutionnelle,

« la liberté d'enseignement n'empêche pas que le législateur compétent, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, prenne des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci »¹²

et qu'elle a admis différents dispositifs tendant à uniformiser dans une grande mesure l'objet des cours dispensés par le biais par exemple de l'instauration de socles de compétence communs à tous les établissements, et ce au motif qu'il s'agissait d'un

« moyen adéquat pour assurer l'équivalence des certificats et diplômes et garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir »¹³.

Sur ce dernier point, il convient d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le fait que la différence de traitement à l'examen aura pour effet d'entraver les changements d'établissement puisque les élèves des établissements libres, dépourvus par hypothèse des compétences et savoirs validés qui sont liés au cours de philosophie et de citoyenneté – lacune tirant son origine dans l'absence d'organisation de ce cours dans ces établissements –, auront des difficultés à atteindre ces compétences et savoirs pour la suite de leur parcours scolaire qu'ils souhaiteraient accomplir dans des établissements officiels.

1.4.6. Ceci étant, indépendamment même de ce qui précède, la différence de traitement s'expose aux difficultés plus fondamentales qui sont exposées ci-après.

S'il est vrai que la liberté de l'enseignement « assure le droit de créer – et donc de choisir – des écoles fondées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée »¹⁴, ce libre choix doit toutefois s'interpréter en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de son droit fondamental à l'enseignement garanti par l'article 24, § 3, de la Constitution¹⁵.

La compatibilité de la législation envisagée avec le principe d'égalité, qui doit tenir compte non seulement sur la liberté de l'enseignement mais aussi du droit à l'enseignement, doit s'apprécier au regard des objectifs qu'entend poursuivre l'auteur de l'avant-projet et de la nature des principes en cause¹⁶.

¹² C.C., n° 119/2008, 31 juillet 2008, B.5.6.

¹³ C.C., n° 49/2001, 18 avril 2001, B.10.3.

¹⁴ Not. C.C., n° 80/2014, 8 mai 2014, B.10.1.

¹⁵ *Ibid.*, B.10.2.

¹⁶ Jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle sur la portée des principes d'égalité et de non-discrimination (1.4.2, plus haut).

À cet égard, l'exposé des motifs, qui reproduit les considérations du groupe de travail du Parlement de la Communauté française « relatif à l'introduction d'un cours de philosophie et de citoyenneté »¹⁷, énonce ce qui suit :

« l'objectif principal de l'instauration d'un cours de philosophie et de citoyenneté est de 'favoriser les conditions permettant aux élèves provenant d'horizons différents de construire ensemble une société pluraliste, durable et harmonieuse'.

Il est en effet souhaitable d'offrir aux élèves un espace commun dans lequel ils pourront découvrir les différents courants philosophiques et religieux, ainsi que les textes fondateurs des sociétés démocratiques. Ils pourront y débattre en toute liberté, développer leur sens critique et argumentaire, et apprendre à découvrir comment divergences et convergences peuvent s'articuler.

Le repli sur soi peut susciter comportement violents, incivisme, intolérance, et difficultés à se remettre en question. Ce nouveau cours devra permettre aux élèves de multiplier les points de vue et de se forger une opinion dont la force proviendra de ce qu'elle procède d'un cheminement personnel (écoute de l'autre, connaissance, débat, expérience)' ».

Or, le droit à l'enseignement, qui, aux termes de l'article 24, § 3, de la Constitution, doit s'exercer « dans le respect des libertés et droits fondamentaux », implique notamment la prise en compte des principes inscrits à l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Aux termes de cette disposition,

« 1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies ;

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne ;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone ;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel.

2. Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation

¹⁷ Rapport sur les travaux du groupe de travail relatif à l'introduction d'un cours de philosophie et citoyenneté, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 150/1.

dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites »¹⁸.

Ces principes rejoignent dans une très grande mesure ceux qui sont au fondement de l'objectif poursuivi par l'auteur de l'avant-projet.

Compte tenu de l'importance de ces principes et de ce qu'ils sont appelés à s'appliquer à tous les élèves sur la base notamment de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant¹⁹, il ne se justifie pas au regard des règles inscrites aux articles 10, 11 et 24 de la Constitution, même en tenant compte de la liberté de l'enseignement, que ceux fréquentant les établissements libres soient privés des cours de philosophie et de citoyenneté qui, obligatoirement inscrits au programme dans les établissements de l'enseignement officiel, y feront l'objet d'une évaluation sur la base des référentiels dont l'avant-projet prévoit l'élaboration.

Compte tenu précisément du caractère obligatoire de ces cours et du fait que les élèves seront évalués sur la base de ces référentiels de compétence à chacun des stades pertinents de la scolarité, la circonstance qu'aux termes de l'avant-projet les élèves de l'enseignement libre bénéficieront également d'une « éducation à la philosophie et à la citoyenneté », organisée non pas sous la forme d'un cours mais « déclinée librement par les différents pouvoirs organisateurs, sur la base d'un cadre général inter-réseaux, dans les programmes des différents cours obligatoires et dans les activités éducatives, citoyennes, solidaires et culturelles développées au sein ou à l'extérieur de l'établissement s'inscrivant dans les projets éducatif, pédagogique et d'établissement »²⁰, ne permet pas d'atténuer la conclusion qui vient d'être tirée. C'est d'autant moins le cas que cette « éducation à la philosophie et à la citoyenneté » sera organisée dans tous les établissements d'enseignement et qu'en d'autres termes elle ne sera pas propre aux seuls établissements de l'enseignement libre. À supposer même qu'elle le leur serait, elle ne compensera ni même ne réduira la différence entre les établissements des différents « réseaux », laissant intacte la spécificité du programme des établissements de l'enseignement officiel, les seuls au sein desquels un cours, comme tel, sera organisé avec les caractéristiques décrites plus haut quant aux éléments de validation des compétences et savoirs qui l'accompagnent.

¹⁸ Voir également l'article 13, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels :

« Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations Unies pour le maintien de la paix ».

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, les buts et objectifs ainsi fixés par l'article 13, § 1, du Pacte s'appliquent à toutes les formes d'enseignement, « public ou privé, formel ou non » (Observation générale n°13, *Le droit à l'éducation*, E/C.12/1999/10, 8 décembre 1999, pt. 4).

¹⁹ C.C., n° 80/2014, 8 mai 2014, B.10.2.

²⁰ Article 21, § 1^{er}, alinéa 3, en projet du décret du 12 janvier 2007 – article 8 de l'avant-projet.

1.5. Il ressort de ce qui précède que la différence de traitement créée par l'avant-projet au préjudice des élèves des établissements libres est dépourvue de justification au regard des articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, cette dernière disposition étant examinée à la lumière des paragraphes 1^{er} et 3 du même article 24.

2. L'article 1^{er} de l'avant-projet de décret prévoit que le cours de philosophie et de citoyenneté sera organisé à partir du 1^{er} septembre 2016 (dans les établissements d'enseignement primaire). L'on relèvera qu'à ce stade, aucune disposition ne précise quels seraient les titres requis pour dispenser ce cours.

Or, il ressort de la note au Gouvernement et du procès-verbal de la négociation syndicale qu'en ce qui concerne les enseignants, l'auteur de l'avant-projet entend exécuter la Déclaration de politique communautaire, selon laquelle « En aucun cas, cette réforme ne pourra entraîner la perte d'emploi pour les enseignants concernés en place ».

Confier ce nouveau cours aux actuels maîtres et professeurs de religion ou de morale non confessionnelle ne pourrait être acceptable que moyennant des modalités permettant de s'assurer que le cours de philosophie et de citoyenneté sera dispensé, dans l'enseignement officiel, « conformément à l'obligation de neutralité en vigueur dans l'enseignement public, notamment en prévoyant que les enseignants concernés soient, pour ces cours, soumis en principe au statut applicable à leurs collègues titulaires des autres enseignements obligatoires »²¹. Par ailleurs, il conviendrait de déterminer les titres requis en prévoyant très certainement l'organisation d'une formation continuée pour les enseignants qui ne disposeraient pas des titres déterminés²².

Ces questions doivent être réglées d'ici au 1^{er} septembre 2016.

²¹ Avis 48.023/AG donné le 20 avril 2010 sur une proposition de décret 'modifiant l'article 5 du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté et l'article 6 du décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2009-2010, n° 24/1), observation n° 4.5.

²² X. DELGRANGE, « Les cours de philosophie, les cours philosophiques et les droits de l'homme », in J. Leclercq (dir.), *Morale et religions à l'école ? Changeons de paradigme*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2015, p. 116.

3. C'est sous réserve de ces observations que les observations particulières qui suivent sont formulées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans le dernier alinéa de la disposition en projet, pour l'élève qui demande à être dispensé d'un cours de religion ou de morale, l'heure hebdomadaire normalement consacrée à ce cours sera remplacée par une heure consacrée à une introduction, un complément ou un approfondissement du cours de philosophie et de citoyenneté « selon des modalités à déterminer ».

Selon la déléguée de la ministre, il s'agirait d'une habilitation faite au Gouvernement.

Il conviendrait de le préciser.

Articles 3 à 6

1. Les articles 3 à 6 prévoient qu'en ce qui concerne les socles de compétences, compétences et savoirs requis à l'issue du deuxième degré de transition et compétences et savoirs requis à l'issue de la section de transition ou de qualification, les référentiels relatifs au cours de philosophie et de citoyenneté seront élaborés selon une procédure particulière et par des groupes de travail constitués de manière spécifique.

En ce qui concerne l'élaboration, l'avant-projet de décret précise non seulement les objectifs que le référentiel devra développer mais habilite également le Gouvernement à adopter « une note de cadrage relative aux principes généraux et contenus minimaux ». Contrairement à ce que prévoient les articles 16, 25, 26 et 35 du décret « missions », il est en outre spécifié que les référentiels seront soumis à la Commission de pilotage. En ce qui concerne les groupes de travail, il est prévu qu'ils seront composés entre autres d'« experts », de « représentants du monde académique » ou de « personnalités reconnues ayant une expérience utile dans le domaine de la citoyenneté, de la philosophie, de l'éthique et de la pédagogie ».

Il convient d'indiquer dans le commentaire des articles ce qui explique que de telles différences soient prévues pour l'élaboration des référentiels spécifiques au cours de philosophie et de citoyenneté.

2. Les articles 3 à 6 énumèrent, de manière identique, les objectifs que doivent poursuivre les référentiels de compétences relatifs au cours de philosophie et de citoyenneté.

L'on relèvera, à titre d'exemple, qu'il est prévu que ces référentiels doivent viser à

« la connaissance de notre démocratie : les normes et sources de droit, les droits fondamentaux des personnes, les différents pouvoirs, l'organisation des institutions ».

Si l'on peut comprendre qu'au stade des compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition, l'on puisse attendre des élèves qu'ils atteignent un tel objectif, cela semble plus difficilement concevable au niveau des socles de compétences, c'est-à-dire d'élèves qui terminent le premier degré de l'enseignement secondaire.

Selon l'exposé des motifs,

« l'approche devra varier selon le groupe d'âge auquel le cours s'adresse ».

Il ne s'agit pas toutefois d'envisager seulement une approche différente, mais des exigences différentes. Le Conseil d'État n'aperçoit en effet pas comment justifier que les objectifs tels qu'ils sont fixés dans les articles 3 à 6 de l'avant-projet de décret soient identiques pour tous les référentiels de compétence relatifs au cours de philosophie et de citoyenneté, quel que soit le niveau d'enseignement concerné.

Les articles 3 à 6 de l'avant-projet seront revus en conséquence.

3. À l'article 16, § 2bis, alinéa 5, en projet du décret « missions », la troisième phrase prévoit que

« [le référentiel] est dispensé dans le cadre d'un cours pouvant inclure des activités éducatives citoyennes, solidaires et culturelles développées au sein ou à l'extérieur de l'établissement scolaire ».

Ce n'est pas le référentiel qui est dispensé – auquel cas, il ne s'agirait plus d'un référentiel – mais le cours. Il conviendrait de commencer la phrase comme suit : « Le cours peut inclure... ».

Article 8

L'article 21 en projet ne précise pas quelle autorité sera appelée à adopter le « cadre général inter-réseaux ».

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de donner un caractère contraignant à ce cadre, il conviendrait, à l'instar de ce que prévoit le décret « missions » pour ce qui concerne les socles de compétence et autres référentiels, qu'ils soient à tout le moins adoptés par le Gouvernement et soumis à la confirmation du Parlement.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT