



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.837/2/V
du 30 août 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant application de l'article 47 du décret-programme du 10 décembre 2015 portant diverses mesures relatives à l'enseignement spécialisé, aux bâtiments scolaires, à l'enfance, à la culture, à l'enseignement supérieur, au financement de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire et à l'enseignement de promotion sociale'

Le 18 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*), jusqu'au 1^{er} septembre 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant application de l'article 47 du décret-programme du 10 décembre 2015 portant diverses mesures relatives à l'enseignement spécialisé, aux bâtiments scolaires, à l'enfance, à la culture, à l'enseignement supérieur, au financement de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire et à l'enseignement de promotion sociale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 30 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL, conseiller d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 août 2016.

*

^(*) 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 du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FONDEMENT JURIDIQUE

L'arrêté en projet a pour objet de préciser l'ordre de priorité selon lequel les membres du personnel peuvent suivre le module de « formation à la pédagogie de l'enseignement secondaire inférieur propre à l'enseignement de promotion sociale »¹. Ce module permet d'obtenir une valorisation barémique².

Selon son intitulé, l'arrêté en projet se donne à cet égard pour fondement juridique l'article 47 du décret-programme du 10 décembre 2015, selon lequel :

« § 1^{er}. Le Gouvernement fixe les conditions d'accès à la valorisation barémique telle que prévue à l'article 50 du décret réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française.

§ 2. Le Gouvernement établit la liste des fonctions de l'enseignement secondaire inférieur de promotion sociale donnant accès au barème 501 aux porteurs d'un master en rapport avec la fonction exercée ».

Il apparaît d'emblée que ce n'est pas le paragraphe 2 que l'arrêté en projet tend à exécuter. Quant au paragraphe 1^{er}, sa portée est difficile à comprendre. En effet, l'article 50 du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' est une disposition qui fixe les principes directeurs permettant de déterminer, dans le cadre de la réforme des titres et fonctions, les nouveaux barèmes applicables, sans avoir pour objet de prévoir des hypothèses de « valorisation barémique »³. L'article 47 du décret-programme du

¹ Voir l'article 2 du projet d'arrêté, qui renvoie à l'article 38 du décret-programme du 10 décembre 2015, lequel utilise la notion de « module », définie par l'article 37, 3°, du même décret comme étant le « module tel que défini à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 'relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française'.

² Il ressort en effet d'une lecture combinée des articles 8 et 15 de l'arrêté du Gouvernement du 5 juin 2014 que ce module de formation permet aux membres du personnel exerçant certaines fonctions au degré inférieur et porteurs d'un titre de master dont la composante disciplinaire est reprise en titre requis pour la fonction correspondante au degré supérieur, d'obtenir le barème 415.

³ Il est simplement précisé que ces barèmes de référence sont déterminés « sans préjudice, là où il s'applique, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mai 2009 portant revalorisation de certains membres du personnel de l'enseignement porteurs d'un master en application du protocole d'accord du 20 juin 2008 ».

10 décembre 2015 est une disposition qui a été ajoutée au projet devenu ce décret-programme après que la section de législation du Conseil d'État a donné son avis, sans que ni le commentaire de l'article ni l'exposé des motifs ne permettent de comprendre la portée précise de cette disposition ni la raison pour laquelle elle a été ajoutée. Dans ces conditions, la seule lecture littérale de l'article 47, § 1^{er}, ne permet pas de considérer que cette disposition procure un fondement juridique à l'arrêté en projet.

En outre, dans son avis 58.350/2/4/VR donné le 12 novembre 2015 sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 10 décembre 2015 ⁴, la section de législation avait observé ce qui suit :

« Comme l'ont confirmé les délégués de la ministre, les dispositions en projet entendent confier aux établissements de promotion sociale l'organisation du module de formation à la pédagogie de l'enseignement secondaire inférieur propre à l'enseignement de promotion sociale, mentionné à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 ⁵.

L'article 32, §§ 2 et 3, prévoit que le module comprend deux unités d'enseignement dont il fixe l'objet et le nombre d'heures. Pour le reste, le Gouvernement est chargé de fixer les modalités d'organisation du module, les modalités et conditions d'inscription, d'évaluation ainsi que les critères d'admission, de suivi et de sanction de ces unités d'enseignement (articles 32, § 1^{er}, et 33).

Une habilitation aussi large au Gouvernement n'est pas compatible avec le principe de légalité consacré par l'article 24, § 5, de la Constitution. En effet, de deux choses l'une : soit l'organisation de ce nouveau module s'inscrit dans les règles d'organisation habituelles de l'enseignement de promotion sociale, auquel cas il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques ; soit l'organisation de ce module nécessite des règles spécifiques et, dans ce cas, les éléments essentiels doivent être prévus par le législateur, tant en ce qui concerne l'organisation, les conditions d'inscription, d'évaluation, etc., que les éventuelles règles de financement des établissements qui organiseront ces modules ».

À la suite de cet avis, le projet de décret-programme a été complété afin de contenir les règles spécifiques d'organisation, d'inscription et d'évaluation propres à ce module de formation. Toutefois la numérotation des articles du texte final n'a pas été adaptée, si bien que le contenu de ces différentes dispositions est difficile à appréhender précisément. Il apparaît à la lecture de l'article 39 de ce décret-programme, que le législateur décréte a fixé de manière exhaustive les conditions d'inscription et les règles d'organisation, sans confier au Gouvernement le soin de fixer d'autres conditions d'accès ou de modaliser ces conditions.

⁴ Avis 58.350/2/4/VR donné le 12 novembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 10 décembre 2015 'portant diverses mesures relatives à l'enseignement spécialisé, aux bâtiments scolaires, à l'enfance, à la culture, à l'enseignement supérieur, au financement de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire et à l'enseignement de promotion sociale', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 209/1, p. 29.

⁵ *Note de bas de page 36 de l'avis cité* : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 'relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française'.

Dans l'état actuel de la législation, l'arrêté en projet est donc dépourvu de fondement juridique et ne peut par conséquent être adopté.

Par ailleurs, compte tenu des erreurs de numérotation qui rendent incompréhensibles les renvois internes aux dispositions pertinentes du décret-programme du 10 décembre 2015, si bien que de nombreuses dispositions sont tout simplement inapplicables, il serait souhaitable que l'auteur du projet prenne des initiatives utiles en vue de la révision de ce décret-programme en ce qu'il a trait à l'organisation du module de formation à la pédagogie de l'enseignement secondaire inférieur de promotion sociale (titre VI, chapitre II).

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY