



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.576/2
du 21 juin 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté
dans l'enseignement secondaire et portant diverses adaptations
dans l'enseignement fondamental'

Le 23 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement secondaire et portant diverses adaptations dans l'enseignement fondamental'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 juin 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 juin 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

1. En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité obligatoire ¹.

2. Selon l'article 2, 2°, du décret du 3 juin 2005 'créant le Conseil consultatif supérieur des cours philosophiques', ce conseil a notamment pour mission de « formuler un avis préalable à l'adoption de toute disposition décrétable ou réglementaire touchant l'organisation et le subventionnement des cours philosophiques ».

Le décret en projet ayant notamment trait au calcul de l'encadrement des cours de religion et de morale non confessionnelle dans l'enseignement secondaire, ainsi qu'à la désignation et la nomination des professeurs, il doit faire l'objet d'un avis de ce conseil.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable ².

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/1, pp. 15-23).

² Voir not. l'avis 59.026/2, donné le 13 avril 2016, sur un avant-projet devenu le décret du 30 juin 2016 'rendant applicable aux maîtres et professeurs de religion le décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française et portant diverses mesures en matière de titres et fonctions' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. Fr., 2015-2016, n° 301/1, p. 61).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Le principe d'égalité

A. Calcul de l'encadrement

1.1. L'avant-projet de décret à l'examen tend à permettre l'organisation concrète, à partir de l'année scolaire 2017-2018, d'un cours de philosophie et de citoyenneté en lieu et place d'une période de cours de religion ou de morale non confessionnelle dans les établissements de l'enseignement secondaire officiel et dans les établissements de l'enseignement secondaire libre non confessionnel qui offrent le choix entre les différents cours de religion et le cours de morale non confessionnelle³. Pour ce faire, compte tenu de l'engagement pris dans la Déclaration de politique communautaire de ne pas entraîner « de perte d'emploi pour les enseignants concernés en place », il prévoit notamment un mécanisme spécifique de calcul de l'encadrement des cours de religion et de morale non confessionnelle, du cours de philosophie et de citoyenneté organisé pour les élèves ayant sollicité une dispense (ci-après : le « cours de philosophie et de citoyenneté facultatif ») et du cours de philosophie et de citoyenneté organisé pour tous les élèves (ci-après : le « cours de philosophie et de citoyenneté obligatoire »).

Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 59.405/2 donné le 13 juin 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2016 'relatif à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement fondamental ainsi qu'au maintien de l'encadrement pédagogique alternatif dans l'enseignement secondaire',

« 1.3. En l'occurrence, le fait que les établissements de l'enseignement officiel soient tenus d'offrir le choix entre les différents cours de religion et le cours de morale non confessionnelle, en vertu de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution, est une différence objective entre les établissements qui peut justifier qu'un supplément d'encadrement leur soit octroyé afin de permettre une organisation optimale de ces cours⁴. On peut par ailleurs admettre que, dans le cadre de l'introduction d'un cours de philosophie et de citoyenneté en lieu et place d'une des deux périodes consacrées aux cours de religion et de morale, des mesures particulières soient prises afin d'assurer un encadrement supplémentaire, compte tenu de l'objectif poursuivi par le Gouvernement de ne pas entraîner de pertes d'emplois ».

La section de législation attirait toutefois l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur certaines difficultés, que l'on retrouve également dans l'avant-projet de décret à l'examen.

³ L'organisation d'un tel cours dans l'enseignement secondaire dès l'année scolaire 2017-2018 a été prévue, en son principe, par le décret du 22 octobre 2015 'relatif à l'organisation d'un cours et d'une éducation à la philosophie et à la citoyenneté', mais elle nécessitait encore l'adoption de mesures concrètes.

⁴ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : X. DELGRANGE, « Le financement de l'enseignement et l'égalité entre les réseaux », A.P.T., 2002/2-3-4, p. 306.

1.2. L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier, de préférence dans l'exposé des motifs, que le supplément d'encadrement est également octroyé aux établissements de l'enseignement libre non confessionnel qui offrent le choix entre les différents cours de religion et de morale non confessionnelle, compte tenu du fait que ces établissements ne sont pas soumis à l'obligation d'offrir un tel choix ⁵.

1.3. L'article 7/1 en projet du décret du 29 juillet 1992 'portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice' (article 1^{er} de l'avant-projet) ⁶ met en place un mécanisme de calcul spécifique de l'encadrement qui permet de générer des périodes d'encadrement supplémentaires à celles qui devraient normalement être générées pour l'encadrement des cours de religion et de morale et des cours de philosophie et citoyenneté (facultatif et obligatoire), afin d'assurer aux professeurs de religion et de morale non confessionnelle définitifs, temporaires prioritaires ou stagiaires un nombre de périodes équivalent à leurs attributions au 30 juin 2017. Cet article ne se contente toutefois pas de prévoir que les périodes supplémentaires qui seraient générées seront consacrées aux membres du personnel dont la charge aurait été diminuée, mais permet, si, après les opérations prévues aux paragraphes 2 et 3, il reste un solde positif, d'attribuer les périodes restantes « pour faciliter et coordonner la mise en œuvre du cours de philosophie et de citoyenneté ».

Or, comme l'a déjà souligné la section de législation dans son avis 59.405/2,

« le régime spécifique d'encadrement ne peut être conçu qu'à durée limitée, le temps nécessaire à limiter les pertes d'emplois résultant de l'introduction du cours de philosophie et de citoyenneté » ⁷.

L'avant-projet sera revu sur ce point.

1.4. L'article 7/1, § 2, en projet du décret du 29 juillet 1992 prévoit l'octroi automatique aux établissements concernés de périodes supplémentaires au RLMOD afin de permettre à certains membres du personnel engagés ⁸ ou désignés dans la fonction de professeur de cours de philosophie et de citoyenneté dans le cadre des mesures transitoires d'obtenir le certificat en didactique du cours de philosophie et de citoyenneté ⁹. Il est prévu d'octroyer deux périodes par membre du personnel concerné, chaque année scolaire jusqu'au 30 juin 2021. Or, si les membres du personnel concernés ont jusqu'au 30 juin 2021 pour

⁵ Observation générale 1.4. de l'avis 59.405/2 précité.

⁶ Voir également, pour l'enseignement secondaire spécialisé, l'article 17, qui insère un article 94bis dans le décret du 3 mars 2004 'organisant l'enseignement spécialisé', et l'article 44.

⁷ Observation générale 1.5. de l'avis 59.405/2 précité.

⁸ Et non « recrutés », ce terme étant habituellement utilisé pour distinguer les différentes fonctions dans l'enseignement (fonctions de recrutement, de sélection et de promotion).

⁹ Voir également, pour l'enseignement fondamental, l'article 42 de l'avant-projet qui insère un paragraphe 2bis à l'article 39 du décret du 13 juillet 1998 'portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement' et, pour l'enseignement spécialisé, l'article 44 de l'avant-projet, qui insère un article 43bis dans le décret du 3 mars 2004.

obtenir ce certificat ¹⁰, rien n'empêche qu'ils puissent l'obtenir avant cette date. Dans ce cas, on n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier le maintien de l'octroi de périodes supplémentaires.

La disposition en projet sera réexaminée à cet égard.

1.5. Par ailleurs, la méthode de calcul de l'encadrement en « régime de croisière » pour le cours de philosophie et de citoyenneté obligatoire diffère de celle qui existe pour les cours de la formation commune ¹¹.

Cette différence de traitement peut s'expliquer par le fait que ce cours, bien qu'il soit dispensé à tous les élèves des établissements concernés, ne peut pas être considéré comme relevant de la formation commune puisqu'il n'est pas prévu dans tous les établissements d'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française, mais uniquement dans les établissements de l'enseignement officiel et de l'enseignement libre non confessionnel qui offrent le choix entre les différents cours de religion et le cours de morale non confessionnelle.

Par contre, on n'aperçoit pas pourquoi la date de référence pour le comptage des élèves est le 1^{er} octobre de l'année en cours (comme pour les cours de religion et de morale et le cours de philosophie et de citoyenneté 'facultatif') ¹² et non la date de référence de principe pour le calcul de l'encadrement des établissements de l'enseignement secondaire, à savoir le 15 janvier de l'année scolaire précédente ¹³.

L'avant-projet sera réexaminé sur ce point.

B. Les mesures statutaires

2. Plusieurs dispositions prévues pour les membres du personnel de l'enseignement officiel subventionné et de l'enseignement libre subventionné ne trouvent pas d'équivalent dans les dispositions relatives aux membres du personnel de l'enseignement organisé par la Communauté française.

Ainsi, l'article 293*septdecies*/4 en projet du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' (article 24 de l'avant-projet) prévoit que, dans l'enseignement officiel subventionné, le pouvoir organisateur procède à un certain nombre de

¹⁰ Voir not. les articles 169*decies* à 169*undecies* en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969 (article 20 de l'avant-projet), 49*decies* à 49*undecies* en projet de l'arrêté royal du 25 octobre 1971, 293*septdecies*/8 en projet du décret du 11 avril 2014 (article 28 de l'avant-projet) et 293*septdecies*/15 en projet du même décret (article 36 de l'avant-projet).

¹¹ Comp. l'article 15 en projet de l'arrêté de l'Exécutif du 31 août 1992 'exécutant le décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire plein exercice' avec les articles 2 à 9 du même arrêté.

¹² Voir l'article 2 de l'avant-projet, qui modifie l'article 22, § 4, du décret du 29 juillet 1992.

¹³ Voir l'article 22, § 1^{er}, du décret du 29 juillet 1992.

mesures préalables à la mise en disponibilité par défaut d'emploi et à la perte partielle de périodes et à des opérations de réaffectation pour les membres de son personnel nommés à titre définitif qui ne pourraient pas prétendre à exercer la fonction de professeur de philosophie et de citoyenneté dans le cadre des dispositions transitoires¹⁴. Une mesure similaire n'est pas prévue pour les membres du personnel de l'enseignement organisé par la Communauté française.

Par ailleurs, en ce qui concerne les membres du personnel nommés à titre définitif qui auraient choisi d'exercer la fonction de professeur de philosophie et de citoyenneté dans le cadre des mesures transitoires, il est prévu, pour l'enseignement organisé par la Communauté française, qu'ils sont « réputés en rappel à l'activité de service à durée indéterminée »¹⁵, tandis que, dans l'enseignement officiel subventionné et l'enseignement libre subventionné, le membre du personnel sera considéré, d'une part, en réaffectation temporaire pour les périodes de philosophie et de citoyenneté qui correspondent au volume de périodes de morale non confessionnelle ou de religion réputé perdu et, d'autre part, en congé pour exercer provisoirement une autre fonction dans l'enseignement « pour les périodes supplémentaires accordées au-delà du volume de périodes réputé perdu »¹⁶.

On n'aperçoit pas de prime abord ce qui peut distinguer sur ces points le réseau de l'enseignement organisé par la Communauté française des réseaux subventionnés et nécessiter dès lors que l'on adopte des dispositions statutaires différentes.

L'auteur de l'avant-projet réexaminera ces dispositions de manière soit à pouvoir justifier leurs différences, soit à les aligner.

3. Le régime transitoire prévu pour la dévolution des emplois dans les fonctions de professeur de philosophie et de citoyenneté fait référence à la « charge horaire » des membres du personnel au 30 juin 2017 pour en tirer une série de conséquences.

Il est donc essentiel que cette notion soit bien circonscrite.

Ainsi, pour les membres du personnel nommés à titre définitif dans une charge à prestations incomplètes, on peut se demander si sont ainsi visées les prestations effectuées par un membre du personnel dans le seul cadre de cette nomination ou si l'on vise également les prestations effectuées dans le cadre, par exemple, d'une extension de nomination ou d'un complément de charge. Pour les membres du personnel qui bénéficieraient d'une nomination dans une fonction à prestations complètes, mais qui seraient mis en disponibilité par défaut

¹⁴ Pour l'enseignement libre subventionné, voir l'article 293septdecies/11 (article 32 de l'avant-projet).

¹⁵ Voir l'article 169decies en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969 (article 20 de l'avant-projet). On signalera que cette fiction juridique n'est pas de nature à clarifier la portée des différentes notions habituellement utilisées en matière statutaire.

¹⁶ Voir les articles 293septdecies/5, § 1^{er}, 1^o, et 293septdecies/12, § 1^{er}, 1^o, en projet du décret du 11 avril 2014 (articles 25 et 33 de l'avant-projet).

d'emploi ou en perte partielle de charge, la question se pose également de savoir ce que cette notion de charge horaire pourrait recouvrir.

Il convient donc de mieux circonscrire cette notion et d'indiquer dans le commentaire de l'article les raisons qui peuvent justifier les choix effectués.

4. Le régime transitoire de dévolution des emplois dans les fonctions de professeur de philosophie et de citoyenneté précise qu'il s'applique « [p]ar dérogation aux règles statutaires habituelles, lors de l'année scolaire 2017-2018 ».

Il ressort des explications fournies par les délégués de la Ministre que, compte tenu de la volonté initiale de sauvegarder l'emploi, interpréter les dispositions transitoires comme ne s'appliquant qu'au cours de l'année scolaire 2017-2018 viderait ces mesures de leur sens. En effet, cela signifierait que, l'année scolaire suivante, les fonctions seraient attribuées selon les règles statutaires habituelles et notamment l'exigence de titre requis, ce qui aurait pour effet que de nouveaux candidats ayant les titres requis pourraient exercer les fonctions à la place de membres du personnel qui, bien que n'ayant pas les titres requis, étaient autorisés à exercer de telles fonctions en application du régime transitoire.

Les différentes dispositions du titre II de la section I de l'avant-projet qui contiennent les termes « lors de l'année scolaire 2017-2018 » seront revues en conséquence.

5. La question se pose de savoir si, pour départager des candidats pour une fonction de professeur de philosophie et de citoyenneté qui sont dans une même catégorie, il ne convient pas de prévoir des règles de départage supplémentaires lorsque, par exemple, plusieurs membres du personnel ont la même ancienneté de service ou le même nombre de candidatures¹⁷.

II. Le principe de neutralité

Il résulte de l'article 169*terdecies*, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969 'fixant le statut du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement, gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel de service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements' (article 20 de l'avant-projet) et de l'article 49*terdecies*, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 'fixant le statut des maîtres de religion, des professeurs de religion et des inspecteurs de religion des religions catholique, protestante, israélite, orthodoxe, et islamique des établissements d'enseignement de la Communauté française' (article 21 de l'avant-projet) que l'impossibilité faite aux membres du personnel dispensant le cours de philosophie et de citoyenneté dans

¹⁷ Voir not. l'article 169*nonies*, § 1^{er}, 1^o, et 2^o, de l'arrêté royal du 22 mars 1969.

l'enseignement secondaire d'exercer leur nouvelle fonction concomitamment avec leur charge de professeur de morale non confessionnelle ou de religion ne s'appliquerait, en principe ¹⁸, que lorsque ce cumul se constate « face au même élève ».

Actuellement, dans l'enseignement primaire, l'article 169sexies, § 2, de l'arrêté royal du 22 mars 1969, abrogé par l'article 46/6 de l'avant-projet, et l'article 49sexies, § 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 1971, abrogé par l'article 47/4 de l'avant-projet, sont plus exigeants quant à l'articulation des dispositions transitoires applicables aux maîtres de morale non confessionnelle et de religion avec le principe de neutralité en vigueur dans l'enseignement officiel.

Ils disposent en effet ce qui suit :

« La fonction de maître de morale [ou de maître de religion] et celle de maître de philosophie et de citoyenneté ne peuvent être exercées que dans deux établissements différents ou, par dérogation au décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté, dans deux implantations distinctes d'un même établissement.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er} et uniquement dans le cadre de l'application du § 1^{er}, alinéa 1^{er} aux membres du personnel visés aux articles 129ter à 129quinquies [ou 49ter à 49quinquies], un membre du personnel peut exercer les deux fonctions susvisées dans la même implantation, mais pas dans la même classe, pour autant que le respect de l'incompatibilité visée à l'alinéa 1^{er} conduise le membre du personnel concerné à exercer sa fonction de philosophie et citoyenneté et celle de morale non confessionnelle [ou de religion] dans plus de 6 implantations ou à devoir assurer, pour se rendre dans chaque implantation concernée, un déplacement de plus 25 km depuis son domicile ou entraînant une durée de déplacement supérieure à quatre heures par jour, à l'aide des transports en commun ».

Au sujet de cette disposition, le Conseil d'État avait formulé l'observation suivante :

« [La] proposition [de texte tendant à insérer un article 169sexies dans l'arrêté royal du 22 mars 1969], en ce qu'elle tend à tenir compte de contingences pratiques liées aux conditions de travail et qu'elle se situe dans un contexte particulier de transition, paraît admissible pour autant, comme la section de législation l'a déjà observé à plusieurs reprises, que les membres du personnel qui dispensent le cours de philosophie et de citoyenneté, soient, dans l'exercice de cette fonction, tenus au respect des mêmes obligations que celles imposées à leurs collègues des autres disciplines pour garantir la neutralité ¹⁹ » ²⁰.

¹⁸ L'alinéa 2 de chacune de ces dispositions prévoient des possibilités dérogatoires de cumul « devant le même élève » dans certaines hypothèses dans l'enseignement spécialisé.

¹⁹ Note de page n° 7 de l'avis cité : Voir not. l'avis 57.518/2 donné le 8 juin 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juillet 2015 'instaurant un mécanisme de dispense pour les cours de religion et de morale non confessionnelle dans l'enseignement organisé par la Communauté française et dans l'enseignement officiel subventionné par la Communauté française', Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 156/1, pp. 35-38.

²⁰ Avis n° 59.405/2 donné le 13 juin 2016 sur l'avant-projet devenu le décret du 13 juillet 2016 'relatif à la mise en œuvre d'un cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement fondamental ainsi qu'au maintien de

L'article 169^{terdecies}, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969 et l'article 49^{terdecies}, alinéa 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 25 octobre 1971 doivent faire l'objet d'une justification, de préférence dans l'exposé des motifs, quant à leur compatibilité au regard du principe de neutralité.

Il est constaté au demeurant que, pour l'enseignement primaire, l'avant-projet, en ses articles 46/7, 47/5, 48 et 49, qui insèrent un article 169^{septies} dans l'arrêté royal du 22 mars 1969 et un article 49^{septies} dans l'arrêté royal du 25 octobre 1971 et qui remplacent les articles 293^{undecies}, alinéa 1^{er}, et 293^{quindecies}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française', prévoit, l'interdiction pour les enseignants concernés par le cours de philosophie et de citoyenneté de cumuler cette fonction avec celle de maître de morale non confessionnelle ou de religion au sein de la même implantation²¹. Cette interdiction de cumul n'est donc pas, dans l'enseignement primaire, et contrairement à ce qui est prévu pour l'enseignement secondaire, limitée à la seule hypothèse où ces deux fonctions sont exercées « face au même élève ».

Compte tenu de ce que ni la Constitution, ni les décrets relatifs à la neutralité dans l'enseignement officiel²² ne font de distinction, en ce qui concerne l'exigence de neutralité des enseignants, entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire, cette différence de traitement doit également être justifiée, de préférence dans l'exposé des motifs.

III. Qualité de la législation

1. L'avant-projet de décret contient de nombreuses règles dont la simplicité ne forme pas le trait majeur.

Tel est notamment le cas du mode de calcul prévu à l'article 7/1 en projet du décret du 29 juillet 1992, ainsi que des titres II relatifs aux mesures transitoires prévues en matière de dévolution des emplois pour le cours de philosophie et de citoyenneté.

Compte tenu du délai dans lequel l'avis de la section de législation a été sollicité et vu la particulière complexité de la matière, il n'est pas certain que la cohérence interne des règles en projet soit garantie. Il en est d'autant plus ainsi que la lecture des articles est rendue malaisée par d'incessantes références à d'autres articles, d'une même législation ou d'une autre, lesquelles ne sont pas toutes indispensables.

l'encadrement pédagogique alternatif dans l'enseignement secondaire', observation générale n° 4 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 312/1, p. 62).

²¹ Sauf, à l'instar de ce qui est prévu pour l'enseignement secondaire, les dérogations limitées prévues pour l'enseignement spécialisé.

²² Décret du 31 mars 1994 'définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté'; décret du 17 décembre 2003 'organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement'.

2. Par ailleurs, comme l'a relevé la section de législation dans son avis 59.405/2 précité,

« Les modifications à apporter à un texte doivent l'être directement dans ce texte et non par l'insertion de dispositions modificatives dans un autre décret. Ainsi, aux articles 23 et 24 de l'avant-projet, plutôt que de prévoir l'insertion d'une sous-section dans le décret du 11 avril 2014, qui ne comporterait que des articles modificatifs d'autres textes, il convient de modifier directement les textes en question, à savoir, d'une part, l'arrêté royal du 22 mars 1969 et, d'autre part, l'arrêté royal du 25 octobre 1971.

Plus généralement, quant à la méthode, en ce qui concerne les conditions de titres relatives aux maîtres de philosophie et de citoyenneté, la question se pose de savoir s'il n'est pas plus clair de prévoir le régime définitif dans le décret du 11 avril 2014 [,] de simplement y renvoyer dans les dispositions statutaires de chaque réseau et, enfin, de prévoir d'éventuelles dispositions transitoires.

De manière plus fondamentale, il ne convient pas que des textes ayant vocation à s'appliquer à droit constant renvoient à des dispositifs se présentant comme étant transitoires, comme l'est le titre II de l'avant-projet.

Au demeurant, au sein de celui-ci, doivent être omises les dispositions n'ayant pas un caractère exclusivement transitoire²³ ».

Des observations analogues valent pour l'avant-projet à l'examen.

3. Enfin, dans un souci de sécurité juridique, l'avant-projet de décret gagnerait à être relu attentivement afin d'y corriger un certain nombre de coquilles, fautes de frappes, erreurs légistiques ou linguistiques. Il est également renvoyé aux exemples fournis par les observations finales.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

1. L'intitulé exact du chapitre II du décret du 29 juillet 1992 est « Calcul et utilisation du nombre de périodes-professeurs » et non « Calcul et utilisation des périodes-professeurs ».

La phrase liminaire de l'article 1^{er} sera modifiée en conséquence.

²³ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Tel est le cas par exemple des dispositions destinées à s'appliquer à partir de 2020.

2. À l'article 7/1, § 1^{er}, en projet du décret du 29 juillet 1992, les points 20 et 21 doivent, de l'accord des délégués de la Ministre, être remplacés par ce qui suit ²⁴ :

« 20. L'année préparatoire à l'enseignement supérieur paramédical visée à l'article 2, § 3, 2^o de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire ;

21. L'année préparatoire à l'enseignement professionnel secondaire complémentaire section 'Soins Infirmiers' visée à l'article 2, § 4, alinéa 2, de la loi du 19 juillet 1971 précitée.

La somme des périodes calculées en application de l'article 14, alinéas 1^{er} et 3 et de l'article 15 de l'arrêté de l'Exécutif du 31 août 1992 exécutant le décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice constitue le RLMOD des établissements visés au § 2. Chaque établissement bénéficie au minimum du nombre de périodes RLMOD qu'il génère ».

3. Dans l'article 7/1, § 2 et § 3, alinéa 1^{er}, en projet, il convient de renvoyer à la section « VII du chapitre II du titre III du décret du 11 avril 2014 » (et non à la section VI).

Cette observation vaut également pour l'article 17 de l'avant-projet (article 94bis en projet du décret du 3 mars 2004).

4. La disposition en projet relève d'une grande technicité. Elle mériterait d'être illustrée par des exemples concrets dans le commentaire de l'article.

Article 2

1. Il est renvoyé à l'observation générale 1.4.

2. Par ailleurs, l'occasion pourrait être mise à profit pour modifier également le paragraphe 5 de l'article 22 du décret du 29 juillet 1992 afin d'y supprimer les termes « sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 14 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 », cette disposition étant abrogée par l'article 18/2 de l'avant-projet.

²⁴ Sous réserve de l'observation n° 1 faite sous l'article 4 de l'avant-projet.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, de l'accord des délégués de la Ministre, la citation des termes à supprimer dans l'article 23bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 29 juillet 1992 devrait commencer par les mots « en tenant compte des conditions particulières fixées [la suite comme à l'avant-projet] ».

2. L'article 23bis, § 6, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 29 juillet 1992 est inutile dès lors qu'il se contente d'indiquer que les normes générales en matière de taille des classes visées au paragraphe 1^{er} du même article s'appliquent au cours de philosophie et de citoyenneté obligatoire.

L'alinéa 2 en projet prévoit une règle dérogatoire pour les cours de religion, le cours de morale non confessionnelle et le cours de philosophie et de citoyenneté facultatif. La mention du « respect des normes fixées dans le mode de calcul visé à l'article 7/1, § 1^{er} » ne permet toutefois pas de savoir à quelles normes en matière de taille des classes il est fait référence, l'article 7/1, § 1^{er}, n'évoquant pas cette question. Comme en ont convenu les délégués de la ministre, la disposition en projet pourrait dès lors être rédigée comme suit :

« § 6. Le cours de religion, de morale non confessionnelle et de philosophie et citoyenneté lorsque les élèves sont dispensés du cours de religion ou de morale, est organisé dans le respect des normes suivantes :

1° pour les années ou groupes d'années visés à l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 2°, aucune classe ne peut compter plus de 25 élèves ;

2° pour les années ou groupes d'années visés à l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, aucune classe ne peut compter plus de 15 élèves ;

3° pour les années ou groupes d'années visés à l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, aucune classe ne peut compter plus de 17 élèves ;

4° pour les années ou groupes d'années visés à l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5° à 21°, aucune classe ne peut compter, en moyenne, plus de 27 élèves ».

Article 4

1. Il n'est pas recommandé de modifier par décret l'arrêté de l'Exécutif du 31 août 1992.

Une telle façon de faire confère une valeur décrétable aux dispositions ainsi ajoutées et ne permet dès lors plus à l'avenir au Gouvernement de les modifier. Si l'intention est de permettre au législateur d'avoir connaissance de toutes les données de calcul, il est suggéré de reprendre le contenu des articles 14 à 16 en projet dans le décret du 29 juillet 1992 (ce qui permettrait d'avoir une vue globale et simplifiée, par exemple en fusionnant l'article 14 en projet de l'arrêté de l'Exécutif du 31 août 1992 avec l'énumération de l'article 7/1, § 1^{er}, en projet du décret du 29 juillet 1992).

2. L'article 14 en projet prévoit, en son alinéa 3, que le nombre de périodes-professeur résultant du calcul prévu aux alinéas précédents « ne peut toutefois être utilisé qu'à concurrence de 98 pour cent ».

Le commentaire de l'article gagnerait à préciser ce qui justifie une telle disposition.

Article 11

L'article 11 tend à modifier l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement'.

À cet égard, dans son avis 59.405/2 précité, la section de législation avait observé ce qui suit :

« L'article 1^{er} du décret du 22 octobre 2015 'relatif à l'organisation d'un cours et d'une éducation à la philosophie et à la citoyenneté' a 'complété' l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 par des 'nouveaux alinéas 3 et 4'. Si cette formulation n'est pas dénuée d'ambiguïté puisque l'article 8 comportait déjà des alinéas 3 et 4, il faut considérer que cette disposition a en réalité inséré deux nouveaux alinéas (entre les alinéas 2 et 3 préexistants), appelés à devenir les alinéas 3 et 4²⁵.

Au 2^o de l'article 8 de l'avant-projet, il convient dès lors de mentionner l'alinéa 3 et non l'alinéa 4, tandis qu'au 3^o, c'est l'alinéa 4 (et non 5) qui doit être mentionné. Les autres dispositions de l'avant-projet qui renvoient aux alinéas 4 et 5 de l'article 8 seront modifiées en conséquence ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 11 de l'avant-projet.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que de nombreuses dispositions tant de l'avant-projet à l'examen que de textes existants contiennent des références à l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 et qu'il conviendrait d'assurer la plus grande cohérence à cet égard.

Article 15

1. Dans la phrase introductive, il y a lieu d'écrire *in fine* « par les alinéas suivants ».

En outre, à l'alinéa 4 en projet, il y a lieu d'écrire « par dérogation à l'alinéa 3 ... [la suite comme à l'avant-projet] ».

²⁵ Note de bas de page 13 de l'avis cité : La coordination assurée sur ce point par Gallilex n'est pas correcte.

2. L'article 15 remplace l'article 79, § 1^{er}, alinéa 3, 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' afin d'y préciser comment et quand se fait le choix entre un cours de religion, le cours de morale non confessionnelle et la dispense d'un de ces cours. Son contenu est quasiment identique à celui de l'article 8 de la loi du 29 mai 1959, tel que modifié par l'article 11 de l'avant-projet, sauf en ce qu'il permet de modifier le choix en cas de changement d'établissement en cours d'année scolaire. Le commentaire de l'article précise toutefois qu'une telle modification n'est autorisée que si le cours choisi dans l'établissement quitté n'est pas offert dans le nouvel établissement.

Interrogés à cet égard, les délégués ont indiqué que l'intention n'était pas d'être aussi strict que dans le commentaire de l'article.

Celui-ci sera dès lors modifié.

En outre, la possibilité de modifier le choix en cas de changement d'établissement en cours d'année scolaire devrait être inscrit à l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 afin d'éviter toute incohérence avec l'article 79, § 1^{er}, alinéa 4, en projet.

Article 18/1

La disposition en projet tend à prévoir, à titre transitoire pour l'année scolaire 2017-2018, des dates différentes de celles fixées dans l'article 8 de la loi du 29 mai 1959, tel que modifié par l'article 11 de l'avant-projet, pour les délais dans lesquels le formulaire relatif au choix d'un cours de religion ou du cours de morale non confessionnelle ainsi qu'à la demande de dispense de ces cours doit être transmis aux parents d'élèves et être restitué à l'établissement.

Compte tenu des dates choisies (22 mai 2017 et 8 juin 2017), la disposition en projet ne pourra être appliquée. L'article 18/1 sera donc omis.

Articles 20 et 21

1. Les articles 20 et 21 tendent à préciser les conditions dans lesquelles pourront être confiées les fonctions de professeur de philosophie et de citoyenneté, au degré inférieur et au degré supérieur de l'enseignement secondaire, aux membres du personnel qui exerçaient jusqu'alors une fonction de professeur de morale non confessionnelle ou de professeur de religion dans l'enseignement secondaire organisé par la Communauté française.

La manière de procéder, en modifiant séparément l'arrêté royal du 22 mars 1969 et l'arrêté royal du 25 octobre 1971, donne l'impression que deux classements séparés seront effectués, l'un pour les professeurs de morale non confessionnelle et l'autre pour les professeurs de religion.

Or, tant les professeurs de morale non confessionnelle que les professeurs de religion pourront, moyennant les conditions fixées, postuler aux mêmes fonctions de professeur de philosophie et de citoyenneté.

Il convient dès lors de prévoir un système de classement commun qui permet de déterminer comment les départager. C'est d'ailleurs ainsi que sont conçues les dispositions qui concernent l'enseignement officiel subventionné et l'enseignement libre subventionné non confessionnel ²⁶.

Les articles 20 et 21 seront revus en conséquence.

2.1. À l'article 169*nonies*, § 1^{er}, 1^o, 1), en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969, il convient d'adapter la liste des titres à ceux qui sont en vigueur actuellement en application du décret du 7 novembre 2013 ²⁷.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

2.2. Au point 2) de la même disposition, il est prévu comme condition « d'avoir, avant le 1^{er} septembre 2017, bénéficié(s) d'une formation à la neutralité via sa formation initiale, ou réussi l'unité d'enseignement 'formation à la neutralité' organisée par l'enseignement de promotion sociale ».

La question se pose de savoir si l'obligation d'avoir réussi l'unité d'enseignement « formation à la neutralité » avant le 1^{er} septembre 2017 ²⁸ pourra effectivement être remplie dans le court délai qui sera donné aux personnes concernées entre la publication du décret en projet au *Moniteur belge* et la date du 1^{er} septembre 2017 (ou d'être en mesure de justifier que les personnes ayant anticipé l'exigence d'une formation à la neutralité sans que celle-ci soit en vigueur soient favorisées par rapport à celles qui ne l'ont pas anticipé).

La même observation vaut pour les autres dispositions de l'avant-projet qui prévoient cette obligation.

2.3. Au point 3) de la même disposition, il est prévu que le membre du personnel doit s'être porté candidat pour cette fonction « selon les modalités prévues par circulaire, sous peine de forclusion, avant le 31 juillet 2017 ».

Il convient d'être en mesure de justifier la rétroactivité qui pourrait en résulter au regard des critères prévus par la Cour constitutionnelle dans sa jurisprudence. La même observation vaut pour les autres dispositions de l'avant-projet qui prévoient cette obligation.

²⁶ Voir l'article 293*septdecies*/5 en projet du décret du 11 avril 2014 (article 25 de l'avant-projet) et l'article 293*septdecies*/12 en projet du même décret (article 33 de l'avant-projet).

²⁷ Voir l'avis 59.405/2 précité, qui renvoie à l'avis 59.026/2, observation formulée sous l'article 16.

²⁸ Ou d'apporter la preuve de sa demande d'inscription lorsqu'il n'y a pas de places suffisantes.

Par ailleurs, on constate que, pour les membres du personnel de l'enseignement subventionné, la candidature doit être introduite « par lettre recommandée »²⁹. Il convient d'être en mesure de pouvoir justifier cette différence de traitement.

2.4. À l'article 169*nonies*, § 1^{er}, 4^o, en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969, plutôt que de prévoir que les membres du personnel temporaire doivent être « en activité de service »³⁰ au 30 juin 2017, mieux vaut mentionner les membres du personnel temporaire désignés jusqu'au 30 juin 2017.

La même observation vaut pour les autres dispositions de l'avant-projet qui contiennent ces termes.

3. À l'article 169*nonies*, § 2, en projet de l'arrêté royal du 22 mars 1969, il convient de remplacer les termes « éducation pédagogique alternative » par « encadrement pédagogique alternatif ».

Article 44

À l'article 43*bis*, § 5, en projet du décret du 3 mars 2004, comme l'ont signalé les délégués de la Ministre, la date du 30 juin 2017 sera remplacée par celle du 30 juin 2016, le cours de philosophie et de citoyenneté existant déjà dans l'enseignement primaire spécialisé depuis le 1^{er} septembre 2016.

OBSERVATIONS FINALES

1. La numérotation des dispositions de l'avant-projet sera revue afin d'être continue³¹.

2. La division en sections, titres et chapitres doit être revue car elle ne correspond pas aux règles de la légistique.

3. Les dispositions d'un décret s'imposent par elles-mêmes. Elles n'ont donc nul besoin de l'utilisation du verbe « devoir » ou de l'indicatif futur pour exprimer l'obligation qui pèse sur leurs destinataires. Le texte sera rédigé à l'indicatif présent.

4. Les modifications de titres et de chapitres ou l'insertion de nouveaux articles doivent faire l'objet de dispositions distinctes.

²⁹ Articles 25 et 32 de l'avant-projet.

³⁰ Un membre du personnel temporaire ne peut être qu'en activité de service.

³¹ Par exemple, il faut prévoir un article 18 et non des articles 18/1 ou 18/2.

5. Pour chaque disposition modifiée ou abrogée, il convient de mentionner les modifications encore en vigueur ³².

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Pierre VANDERNOOT

³² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n^{os} 113 et s.