



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.238/2
du 2 mai 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant
dispositions diverses en matière d’amélioration de
l’encadrement de l’enseignement maternel’

Le 12 avril 2018, 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 'portant dispositions diverses en matière d'amélioration de l'encadrement de l'enseignement maternel'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 2 mai 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2018.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Pour l'année scolaire 2018-2019, le texte en projet poursuit un double objectif concernant l'enseignement fondamental ordinaire :

- d'une part, rendre organiques tous les postes existants de maîtres de psychomotricité et pour cela instituer un mécanisme spécifique de dévolution de ces emplois (chapitre 2 de l'avant-projet) ;
- et, d'autre part, augmenter le cadre organique des puériculteurs (chapitre 3 de l'avant-projet).

Pour le surplus, les chapitres 1, 4 et 5 contiennent des dispositions générales, modificative et finale.

Il ressort de la note au Gouvernement que le texte en projet a été conçu en 2017 par un groupe de travail tripartite (organisations syndicales, pouvoirs organisateurs et administration) et que les dispositions relatives aux maîtres de psychomotricité ont donné lieu à plusieurs versions du texte en projet dont le choix s'est porté, après les négociations, sur la version 3, variante A, c'est-à-dire celle qui a été élaborée, selon la note au Gouvernement, sur la base des principes suivants :

« Mise en concurrence des maîtres de psychomotricité ACS/APE et temporaires ; on met néanmoins en concurrence l'ensemble des maîtres de psychomotricité temporaires et ACS/APE en limitant les effets négatifs des extensions de charge sur les agents ACS/APE en prévoyant une 1^{ère} dévolution des emplois à concurrence de la charge la plus élevée occupée dans la fonction de psychomotricité (peu importe le statut), sur une période continue de minimum six mois, au cours des années scolaires 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018 ;

On permet les extensions de charges dans un second temps pour l'ensemble des maîtres de psychomotricité. [...]

3A : Avec suppression du coefficient réducteur de 0,3 pour calculer l'ancienneté des ACS/APE sur les 1.200 premiers jours + valorisation de l'ancienneté des ACS/APE dans les autres PO au prorata de la charge réellement prestée ».

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

Il est indiqué que la version 3A a été retenue pour les raisons suivantes :

- « – le consensus global de l'ensemble des organisations syndicales, moyennant certaines réserves ;
- le consensus de la majorité des fédérations de pouvoirs organisateurs ;
- l'égalité de traitement des maîtres de psychomotricité et le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, tel qu'expliqué dans l'exposé des motifs ;
- l'objectif de la réforme qui est d'améliorer le statut des agents ACS/APE ».

L'exposé des motifs comprend les explications et les justifications suivantes :

« [...] »

En effet, la présente réforme met en place un mécanisme particulier de dévolution des anciens emplois ACS/APE qui sont transformés en emplois organiques. Ce mécanisme poursuit un but légitime qui est l'amélioration du statut des maîtres de psychomotricité, tout en assurant une stabilité des emplois existants.

Un critère de distinction objectif, à savoir la fonction exercée de maître de psychomotricité, a été identifié eu égard à la particularité des emplois actuellement affectés à cette catégorie de membres du personnel. Cette particularité découle du fait que le type de poste de maître de psychomotricité (ACS/APE ou organique) affecté à un pouvoir organisateur était déterminé, une fois par an (et tous les deux ans depuis 2016), conformément à l'article 3^{ter} du décret du 13 juillet 1998, par les commissions zonales d'affectation et de gestion des emplois, au regard de nombreux paramètres d'ordre organisationnel, administratif, voire géographique. D'une année scolaire à une autre, un pouvoir organisateur pouvait disposer d'une proportion plus ou moins élevée de périodes organiques ou ACS/APE, ce qui avait pour effet d'impacter le type d'emploi (ACS/APE ou organique) dont pouvait disposer un membre du personnel exerçant la fonction de maître de psychomotricité. Il était fréquent qu'un membre du personnel dispose de périodes mixtes (organiques et ACS/APE).

Ce mécanisme particulier de dévolution des emplois et de protection des maîtres de psychomotricité est nécessaire, voire indispensable, pour atteindre le but poursuivi. À défaut, le cadre actuel sera fortement impacté et le personnel en place sera écarté en raison d'effets pervers non souhaités. Si le personnel ACS/APE en place, qui est le public cible de la mesure d'amélioration des statuts, ne peut en bénéficier et perd l'emploi dont il dispose actuellement et dont il aurait pu disposer en l'absence de réforme, l'objectif ne sera manifestement pas atteint. Il convient également de préciser que la présente réforme a pour effet de supprimer définitivement l'existence des postes ACS/APE de maître de psychomotricité. Cela implique qu'il ne sera plus possible, au 1^{er} septembre 2018, d'être engagé dans ces emplois. À cet égard, afin de stabiliser au maximum le cadre actuel existant, les emplois sont dévolus, dans un premier temps, à concurrence de la charge la plus élevée occupée par un membre du personnel dans la fonction de maître de psychomotricité, sur une période continue de minimum six mois, au cours des années scolaires 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018. Ce mécanisme permet, d'une part, de protéger les maîtres de psychomotricité ACS/APE et, d'autre part, de permettre aux maîtres de psychomotricité organiques de récupérer le cas échéant les périodes perdues au cours des années scolaires précédentes. Dans un second temps, il est prévu une dévolution des emplois restant à pourvoir au profit des extensions de charge de l'ensemble des maîtres de psychomotricité.

Il ne serait pas pertinent et légitime de permettre à des membres du personnel, disposant d'un titre requis pour exercer dans la fonction de maître de psychomotricité, mais n'ayant jamais exercé dans la même fonction de maître de psychomotricité, de récupérer les emplois ACS/APE transformés, dans le cadre de la dévolution des emplois de maîtres de psychomotricité instaurée pour l'année scolaire 2018-2019. La particularité du mécanisme, qui n'est pas une simple création de nouveaux emplois, mais bien une opération de transformation d'emplois précaires existants en emplois stables, est de régler une situation affectant spécifiquement les membres du personnel exerçant ou ayant exercé au cours des dernières années scolaires dans la fonction de maître de psychomotricité.

Ce mécanisme est proportionné par rapport au but légitime poursuivi étant donné qu'il est limité dans le temps à l'année scolaire 2018-2019, et ce afin de stabiliser au maximum le cadre existant, et qu'il traite de la même manière l'ensemble des membres du personnel ayant exercé dans la fonction de maître de psychomotricité, et ce peu importe sous quel statut (ACS/APE, temporaire, temporaire prioritaire ou définitif). Dans un même ordre d'idée, le calcul de l'ancienneté des maîtres de psychomotricité ACS/APE est remis à plat afin de correspondre à celui des maîtres de psychomotricité organiques, dans un souci d'égalité de traitement.

Enfin, pour les mêmes raisons déjà évoquées, il convient de prévoir un mécanisme de nomination relatif aux anciens emplois ACS/APE transformés en emplois organiques, au cours de l'année 2018-2019, afin de protéger le public cible de la réforme (les maîtres de psychomotricité) et d'éviter les pertes d'emplois qui seraient occasionnées dans le cas où d'autres catégories de membres du personnel viendraient *in fine* récupérer les emplois définitifs transformés.

Par ailleurs, ce mécanisme a été élaboré en veillant à respecter les règles statutaires de l'enseignement organisé par la Communauté française, de l'enseignement officiel subventionné par la Communauté française et de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française, tout en les adaptant dans une moindre mesure et de manière proportionnée pour atteindre l'objectif poursuivi.

[...] ».

Il résulte de ce qui précède que l'auteur du texte entend prendre diverses mesures en vue d'améliorer l'encadrement de l'enseignement maternel à partir de la prochaine rentrée scolaire en étant attentif, pour les dispositions relatives aux maîtres de psychomotricité, à déroger le moins possible aux règles statutaires aux fins de poursuivre l'objectif qu'il s'est fixé.

Dans le délai qui lui a été imparti, la section de législation n'aperçoit pas d'objection fondamentale quant à la mise en place du système tel qu'il est envisagé.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

L'avant-projet doit faire l'objet d'un arrêté de présentation ¹.

DISPOSITIF

Article 2

1. Compte tenu de l'abrogation de l'article 3ter, § 2 [lire : alinéa 2], 2°, par l'article 4, 2° de l'avant-projet, il y a lieu de compléter le 1° par les mots « , tel qu'il était en vigueur avant son abrogation par l'article 4, 2°, du présent décret ».

Sous réserve de l'observation n° 2, une observation analogue vaut pour le 2°.

2. Le 2° définit ce qu'il faut entendre, au sens du présent décret, par « dépêche d'attribution ».

L'article 3ter, § 3, alinéa 2, 2°, du décret du 13 juillet 1998 'portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement', auquel il est fait référence dans cette définition, n'instaure pas un classement mais une règle de répartition entre les réseaux.

Il y a dès lors lieu de revoir la définition contenue dans l'article 2, 2°, de l'avant-projet.

Article 3

Afin de compléter l'intitulé du décret du 21 juin 1993 qui y est cité, les mots « , fonction, grade ou titre » seront ajoutés à l'article 3 *in fine*.

Article 4

Au 2°, la seule disposition que laisse subsister le 2° est l'article 3ter, § 2, 3°, qui prévoit des subventions pour l'achat de matériel pour les années 2006 à 2010.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de maintenir cette subvention pour les années postérieures à 2010, mieux vaudrait le prévoir expressément.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227, F 6.

Article 7

On peut s'interroger sur la portée de la dérogation contenue dans l'article 7, alinéa 2, de l'avant-projet d'autant plus que le commentaire se contente de paraphraser le dispositif sur ce point.

L'auteur de l'avant-projet est invité à vérifier la pertinence de la dérogation et à s'en expliquer dans le commentaire.

Articles 8, 10, 15, 18, 22 et 25

Les articles 8, § 2, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, et 10, § 2, alinéas 1^{er}, 3^o, et 3, de l'avant-projet, doivent être plus précis et indiquer s'il s'agit à chaque fois des règles statutaires contenues dans l'arrêté royal du 22 mars 1969 'fixant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement gardien, primaire, spécial, moyen, technique, de promotion sociale et artistique de l'État, des internats dépendant de ces établissements et des membres du personnel du service d'inspection chargé de la surveillance de ces établissements', mais aussi citer quels sont les articles de ces « règles statutaires » auxquels l'auteur de l'avant-projet entend renvoyer.

Les articles 8 et 10 de l'avant-projet seront complétés en ce sens.

Une observation analogue, s'agissant de la référence insuffisante aux dispositions précises du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné' ou de celui du 1^{er} février 1993 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement libre subventionné', vaut pour les articles 15, § 3, 18, § 3, 22, § 3 et 25, § 3.

Article 9

Compte tenu du statut applicable, notamment durant les mois de juillet et août, la section de législation se demande s'il est bien opportun, à l'alinéa 3, de se référer à la notion d'« année complète d'ancienneté de service ».

Articles 12 et 19

Au regard de ce que prévoit déjà l'article 15, §§ 1^{er} et 2, qui se réfèrent à la notion de « candidat prioritaire » au sens de l'article 24, § 1^{er}, du décret du 6 juin 1994 'fixant le statut des membres du personnel subsidiés de l'enseignement officiel subventionné', la section de législation s'interroge sur l'utilité de préciser, dans l'article 12, 1^o et 2^o, que les membres du personnel doivent se porter candidats « auprès du(des) pouvoir(s) organisateur(s)

au sein du(des)quel(s) ils ont exercé leurs fonctions au cours des cinq (enseignement officiel subventionné) ou six (enseignement libre subventionné) dernières années scolaires »

Il convient à tout le moins que le commentaire de l'article soit complété sur ce point.

Une observation analogue vaut pour l'article 19, 1^o et 2^o, au regard de l'article 22, §§ 1^{er} et 2.

Article 13

Pour assurer une meilleure compréhension de l'exemple B) contenu dans le commentaire relatif à l'article 13 de l'avant-projet, il serait utile de préciser que le calcul de l'ancienneté doit être réalisé comme suit : $\geq \frac{1}{2}$ charge : 300 jours et $< \frac{1}{2}$ charge : 150 jours ainsi que de corriger, pour les 300 jours d'ancienneté auprès du PO D, qu'il s'agit de (2x150 jours).

Article 24

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que les membres du personnel concernés de l'enseignement libre subventionné doivent répondre au 30 avril 2018 aux conditions d'engagement à titre définitif.

Le choix de cette date n'est pas expliqué dans le commentaire. Par comparaison, il ressort de l'article 17, § 2, de l'avant-projet que les membres du personnel concernés de l'enseignement officiel subventionné doivent répondre aux conditions de nomination au 30 juin 2018.

L'article 24 de l'avant-projet et son commentaire seront revus en conséquence.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet contient certaines erreurs ou imprécisions. Ainsi,

– eu égard à l'article 2, 9^o et 10^o, de l'avant-projet, l'intitulé du décret du 13 juillet 1998 et du décret du 2 juin 2006 seront omis respectivement de l'intitulé de la section 1^{ère} du chapitre 2 et de l'article 27 de l'avant-projet ;

– dans les articles 4, 2^o à 4^o, et 5, il y a lieu de parler d'abrogation et non de suppression ;

– dans l'article 9, alinéas 1^{er} et 3, les mots « alinéa 1^{er}, » doivent être omis ; la même observation vaut pour les articles 15, § 2, 18, § 2, 22, § 2, et 25, § 2, de l'avant-projet ;

– dans l'article 10, § 2, alinéa 2, il faut lire « au-delà de la charge visée à l'alinéa 1^{er}, 2°, ... [la suite comme à l'avant-projet] » ;

– dans l'article 14, 1°, il y a lieu de privilégier la terminologie « par envoi recommandé » au lieu de celle de « par lettre recommandée » ; la même observation vaut pour les articles 15, § 4, et 21, 1°, de l'avant-projet ;

– dans l'article 22, § 4, 2°, seconde phrase, les mots « conformément à l'alinéa précédent » doivent sans doute être remplacés par les mots « conformément au 1° ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE