



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.827/2
du 7 janvier 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
au service et aux cellules de soutien et d'accompagnement de
l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté
française et au statut des conseillers au soutien et à
l'accompagnement'

Le 26 novembre 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 'relatif au service et aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 7 janvier 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 janvier 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Insertion dans la législation existante

1.1. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret à l'examen anticipent sur l'adoption d'autres décrets visant à mettre en œuvre le Pacte pour un enseignement d'excellence¹ et, plus particulièrement, sur la proposition de décret spécial 'portant création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française'², sur laquelle la section de législation a donné, le 19 décembre 2018, l'avis n° 64.709/2.

Il ressort en outre de l'article 45 de l'avant-projet que le décret en projet n'entrera en vigueur que le jour de l'entrée en vigueur de ce décret spécial³.

D'autres dispositions de l'avant-projet ne semblent, par contre, pas s'inscrire totalement dans cette logique de séparation des rôles de pouvoir organisateur et de pouvoir régulateur de la Communauté française. Ainsi, alors que, pour l'enseignement subventionné, l'article 3, § 2, de l'avant-projet prévoit que chaque fédération de pouvoirs organisateurs « dispose d'une Cellule de soutien et d'accompagnement, placée sous l'autorité de cette

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

¹ Voir not. les articles 4, § 1^{er}, 8^o, et 6, § 1^{er}, 8^o, qui se réfèrent au « décret du xx xx xxxx 'portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux pouvoirs organisateurs' » et l'article 5^{ter}, §§ 1^{er}, alinéa 3, et 2, en projet de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement' (article 18 de l'avant-projet), qui renvoie au « décret du xx xx 20xx 'relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques statistiques ans l'enseignement obligatoire' ».

² Voir not. les références au « pouvoir organisateur en charge de l'enseignement organisé par la Communauté française » (articles 3, § 1^{er}, et 8, alinéa 1^{er}) et au « contrat de gestion du pouvoir organisateur en charge de l'enseignement organisé par la Communauté française » (articles 4, § 1^{er}, et 5, §§ 2 et 3).

³ L'article 45 renvoie en effet à la date d'entrée en vigueur des articles 67, §§ 6 à 17, et 68, §§ 6 à 15, 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', tels qu'insérés par les articles 15 et 17 du décret du 13 septembre 2018 'modifiant le 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 de déployer un nouveau cadre de pilotage, contractualisant les relations entre la Communauté française et les établissements scolaires'. Or, selon l'article 50 du décret du 13 septembre 2018, ces dispositions « entrent en vigueur au jour de l'entrée en vigueur d'un décret déléguant les compétences de la Communauté française en tant que pouvoir organisateur à un organe autonome et doté d'une personnalité juridique distincte ».

fédération », le paragraphe 1^{er} du même article est rédigé en manière telle que le service de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé par la Communauté française « *est créé auprès du pouvoir organisateur en charge de l'enseignement organisé par la Communauté française* » (italiques ajoutées) ⁴. Par ailleurs, alors que, dans l'enseignement subventionné, les conseillers au soutien et à l'accompagnement qui sont désignés par le Gouvernement ⁵ le sont « sur proposition de la fédération de pouvoirs organisateurs concernée » (article 11), dans l'enseignement organisé par la Communauté française, il n'est pas prévu de proposition du pouvoir organisateur en charge de l'enseignement organisé par la Communauté française (article 10). Enfin, il est prévu que le service de soutien et d'accompagnement est coordonné par un « délégué du pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française » (article 5, § 4) ⁶, alors que, pour l'enseignement subventionné, il est prévu des conseillers coordonnateurs, désignés par le Gouvernement sur proposition des fédérations de pouvoirs organisateurs.

1.2. La création du service de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé par la Communauté française et le système de contractualisation, qui conditionne son financement, n'appellent pas les mêmes observations selon que l'on se situe dans une perspective de législation actuelle ou dans celle de l'existence d'un organisme public chargé d'exercer les compétences de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française (ci-après : « WBE »).

Dans la première perspective, le service de soutien et d'accompagnement doit être créé auprès du Gouvernement, à charge pour celui-ci de désigner les conseillers et d'organiser son service, sans qu'aucun contrat de gestion ne soit prévu.

Dans la deuxième perspective, il convient de tenir compte de l'autonomie organisationnelle de WBE et on n'aperçoit dès lors pas pourquoi, en l'espèce, l'enseignement organisé par la Communauté française ne pourrait pas être traité de la même manière que les fédérations de pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné. Ainsi, par exemple, il conviendrait d'indiquer que WBE dispose d'un service de soutien et d'accompagnement qui est placé sous son autorité et de prévoir que les conseillers (ou conseillers coordonnateurs) qui sont désignés par le Gouvernement le sont sur la proposition de WBE.

⁴ Hormis le fait que la notion de « pouvoir organisateur en charge de l'enseignement organisé par la Communauté française » remplace celle de « Gouvernement », cette disposition est analogue à l'article 4, § 1^{er}, du décret du 8 mars 2007 'relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statu des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques'.

⁵ Lorsqu'il s'agit de membres du personnel de l'enseignement qui sont chargés d'une mission conformément au décret du 24 juin 1996 'portant réglementation des missions, des congés pour mission et des mises en disponibilité pour mission spéciale dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française'.

⁶ Comp. avec l'article 4, § 1^{er}, du décret du 8 mars 2007.

Quoi qu'il en soit, il faut nécessairement que l'avant-projet à l'examen s'inscrive dans l'une ou l'autre des perspectives ainsi envisagées et non, comme c'est le cas actuellement, à mi-chemin entre les deux.

1.3. Il est par ailleurs rappelé que les dispositions qui anticipent sur l'adoption d'autres décrets ne pourront être adoptées que si les dispositifs décrets dont elles dépendent sont également concrétisés. Il conviendra en toute hypothèse de veiller à ce que les différents dispositifs s'articulent harmonieusement et à ce que l'entrée en vigueur de ces différents textes soit organisée de manière à assurer cette correcte articulation ⁷.

II. Respect du principe d'égalité et de non-discrimination

2. Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret attribuent un certain nombre de postes de conseillers au soutien et à l'accompagnement au pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française et à chaque fédération de pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné ⁸.

Sur la question de savoir quels sont les critères à la base de cette répartition des postes, le commentaire de l'article 7 précise ce qui suit :

« Le nombre de conseillers octroyés tient compte des moyens précédemment octroyés en vertu du décret du 8 mars 2007 pour l'enseignement fondamental auquel s'est ajouté un renforcement lié la mise en œuvre du Pacte pour un enseignement d'Excellence. Il a été tenu compte de la clé de répartition énoncée dans le décret [du] 8 mars 2007 et reprise[...] dans le présent décret, à savoir proportionnellement au nombre, exprimé en équivalents temps plein, de membres du personnel de l'équipe éducative des écoles d'enseignement maternel, primaire, fondamental et secondaire de plein exercice et en alternance, ordinaire et spécialisé » ⁹.

Il n'apparaît pas clairement si la clé de répartition utilisée tient compte du nombre d'équivalents temps plein qui a servi à la répartition effectuée en 2007 ou s'il a été tenu compte du nombre d'équivalents temps plein actuels. Dans la première hypothèse, on aperçoit mal comment ce critère pourrait être admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

⁷ Voir not. en ce sens également l'avis n° 63.484/2 donné le 11 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 septembre 2018 'modifiant le 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 de déployer un nouveau cadre de pilotage, contractualisant les relations entre la Communauté française et les établissements scolaires' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 665/001, pp. 75 à 94, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63484.pdf>).

⁸ Voir l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, et l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, qui déterminent le nombre de conseillers qui pourront être désignés comme chargés de mission en application de l'article 5 du décret du 24 juin 1996, d'une part, pour l'enseignement organisé par la Communauté française et, d'autre part, pour chaque fédération de pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné. Voir également l'article 5, § 3, et l'article 7, § 3, qui déterminent le nombre minimal de conseillers au soutien et à l'accompagnement qui doivent être porteurs d'un titre pédagogique pour l'enseignement organisé et pour chaque fédération de pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné.

⁹ Voir également le commentaire de l'article 8.

En outre, en fixant dans l'avant-projet de décret la répartition des postes, et non les critères permettant de procéder à cette répartition, il n'est pas possible de tenir compte de l'évolution du nombre d'équivalents temps plein à l'avenir. Or, compte tenu des objectifs poursuivis par l'avant-projet de décret, on n'aperçoit pas *a priori* ce qui peut justifier de fixer la répartition des postes de manière figée pour l'avenir. Cette manière de procéder ne peut par ailleurs viser que les fédérations de pouvoirs organisateurs existant actuellement et ne permet donc pas de tenir compte de ce qu'à l'avenir d'autres fédérations pourraient être reconnues.

Au vu de ce qui précède, l'auteur de l'avant-projet est invité à réexaminer celui-ci sur ce point et, à défaut de justification admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, à revoir la méthode d'attribution retenue.

3. En ce qui concerne les conseillers coordonnateurs, l'article 7, § 4, prévoit que chaque cellule est coordonnée « par un Conseiller au soutien et à l'accompagnement coordonnateur », à l'exception de la cellule relevant du Secrétariat général de l'enseignement catholique en Communauté française et germanophone (ci-après : « le Segec ») « dont la coordination est assurée par deux Conseillers au soutien et à l'accompagnement coordonnateurs ». L'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, confirme que, par dérogation à ce qui est prévu pour les autres fédérations de pouvoirs organisateurs, le Segec disposera de deux conseillers coordonnateurs. Les commentaires de ces articles ne contiennent toutefois aucune précision quant aux raisons qui peuvent justifier cette différence de traitement.

Il est en outre renvoyé à l'observation précédente quant aux difficultés que suscite la fixation dans l'avant-projet de décret d'un nombre déterminé de postes.

4. L'article 9, alinéa 1^{er}, fixe le nombre de postes de conseillers au soutien et à l'accompagnement chargés du soutien pédagogique spécifique aux cours philosophiques, en les répartissant entre ces différents cours.

Selon le commentaire de l'article,

« [l]a répartition des douze postes entre les différentes religions et la morale non confessionnelle s'est opérée proportionnellement à la fréquentation globale par les élèves scolarisés en Communauté française des différents cours de religion ou de morale non confessionnelle ».

L'alinéa 2 utilise le même critère de la proportion d'élèves fréquentant les différents cours pour répartir les postes (ou parties de postes) entre le service de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé par la Communauté française et les différentes cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement subventionné.

On n'aperçoit pas *a priori* en quoi le critère de la fréquentation globale par les élèves des différents cours de religion ou de morale non confessionnelle est un critère pertinent dans le cadre de la détermination du nombre de conseillers chargés du soutien pédagogique spécifique aux différents cours de religion et au cours de morale non confessionnelle, alors que, pour les autres postes de conseillers au soutien et à

l'accompagnement, c'est le critère du nombre d'équivalents temps plein de membres du personnel qui est pris en compte et que le nombre global d'élèves fréquentant les cours philosophiques ne donne pas d'indication sur le nombre d'équivalents temps plein affectés à ces cours.

La même observation vaut pour l'utilisation de ce critère dans le cadre de la répartition des postes entre le service de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé par la Communauté française et les différentes cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement subventionné.

À défaut d'une justification admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, l'article 9 sera revu à cet égard.

Par ailleurs, il est renvoyé à l'observation n° 2 quant aux difficultés que suscite la fixation dans l'avant-projet de décret d'un nombre déterminé de postes.

5. Tant pour l'enseignement organisé par la Communauté française que pour l'enseignement subventionné, il est prévu la conclusion de « contrats » entre le Gouvernement et le pouvoir organisateur (pour l'enseignement organisé par la Communauté française) ou la fédération de pouvoirs organisateurs (pour l'enseignement subventionné), ce qui implique un certain pouvoir de négociation et n'exclut donc pas, que du contraire, que les conditions et engagements réciproques varient selon les cocontractants.

Pareille manière de procéder n'est pas conforme aux principes d'égalité et de légalité inscrits aux paragraphes 4 et 5 de l'article 24 de la Constitution. Il appartient au législateur décréteur de fixer lui-même le régime d'octroi des subventions et des dotations en la matière. Une fois ce régime fixé, les destinataires pourront en bénéficier sans que leur versement soit subordonné à une négociation.

Les articles 5, § 2, et 7, § 2, de l'avant-projet, ainsi que l'article 5^{ter}, §§ 2 à 5, en projet de la loi du 29 mai 1959 (article 18 de l'avant-projet), qui seront revus en conséquence, ne seront donc pas examinés plus avant en tant que ces dispositions se fondent sur un mécanisme contractuel.

* * *

Compte tenu des observations fondamentales qui précèdent, les observations particulières, qui sont formulées sous réserve des suites qui seront réservées à ces observations générales, seront limitées à ce qui suit.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 4

1. Les paragraphes 1^{er} et 2 énumèrent les missions confiées au service de soutien et d'accompagnement en distinguant celles dont il est chargé « dans le cadre du contrat de gestion » (§ 1^{er}) et les autres (§ 2). Les conséquences de cette distinction n'apparaissent toutefois pas.

Il convient à tout le moins de compléter le commentaire des articles à cet égard.

2. Dès lors que le paragraphe 1^{er}, 9°, prévoit que le service de soutien et d'accompagnement est chargé notamment d'« exercer toute autre mission qui est confiée par ou en vertu d'une disposition décrétable ou réglementaire », on n'aperçoit pas l'intérêt de préciser, dans la phrase introductive de l'énumération des missions, qu'il s'agit des missions suivantes « confiées par ou en vertu d'une disposition décrétable ou réglementaire ».

Ces mots seront donc omis.

Articles 5, 7 et 8

L'article 8 prévoit un budget « afin d'octroyer les moyens visés à l'article 5, §§ 2 et 3, alinéa 2, et à l'article 7, §§ 2 et 3, alinéa 2, selon les modalités et conditions prévues par ces dispositions ».

Or, l'article 5, § 3, alinéa 2, et l'article 7, § 3, alinéa 2, qui ont trait à l'obligation de désigner ou d'engager des conseillers techno-pédagogiques, n'indiquent pas que des moyens doivent être prévus pour ce faire et encore moins, forcément, les modalités d'octroi de ces moyens.

Si les conseillers techno-pédagogiques doivent être considérés comme une catégorie particulière de conseillers au soutien et à l'accompagnement pour lesquels des moyens financiers sont prévus en application des articles 5, § 2, et 7, § 2, on n'aperçoit dès lors pas la raison pour laquelle l'article 8 fait référence aux moyens visés à l'article 5, § 3, alinéa 2, et à l'article 7, § 3, alinéa 2. Si, par contre, les conseillers techno-pédagogiques forment une catégorie à part – comme le laisse penser le commentaire de l'article 8 – on peut se demander pourquoi ils ne sont pas mentionnés aux articles 5, § 2, et 7, § 2, qui lient l'octroi de moyens financiers à la conclusion d'un contrat et précisent que le Gouvernement arrêtera les modalités d'octroi et de contrôle de ces moyens. En effet, selon le commentaire de l'article 8,

« [l']octroi de ces moyens financiers est directement lié à la conclusion du contrat de gestion pour ce qui concerne WBE ou, pour les fédérations de pouvoirs

organismes, à la conclusion d'un contrat fondé sur l'article 5^{ter} de la loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire, tel que remplacé par le présent projet de décret. C'est en effet par ce biais que ces moyens financiers pourront être octroyés ».

Les articles 5, 7 et 8 seront revus en conséquence.

Article 5

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots « 10, 2° et suivants » seront remplacés par les mots « 10, alinéa 1^{er}, 2° à 4° »¹⁰.

2. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que des moyens financiers seront accordés pour l'engagement de conseillers au soutien et à l'accompagnement « complémentaires »¹¹, ainsi que pour la prise en charge des frais afférents au fonctionnement du service de soutien et d'accompagnement. L'alinéa 2 du même paragraphe précise, en ce qui concerne les conseillers « complémentaires », qu'il s'agira de couvrir les dépenses relatives à la désignation de conseillers conformément à l'article 10, alinéa 1^{er}, 2°, ou à « l'engagement » de conseillers conformément à l'article 10, alinéa 1^{er}, 3°. Or, l'article 10, alinéa 1^{er}, 3°, concerne la « désignation » de conseillers dans le cadre d'un congé pour mission conformément à l'article 6bis du décret du 24 juin 1996. L'hypothèse de l'engagement de conseillers est visée à l'article 10, alinéa 1^{er}, 4°, qui précise d'ailleurs que ces engagements ont lieu « dans le cadre des moyens visés à l'article 5, § 2 ».

L'alinéa 2 sera revu afin de viser toutes les hypothèses qu'il est censé couvrir.

Article 6

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 4.

Article 7

1. Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit que des moyens financiers seront accordés pour l'engagement de conseillers au soutien et à l'accompagnement « complémentaires »¹², ainsi que pour la prise en charge des frais afférents au fonctionnement de la cellule de soutien et d'accompagnement.

¹⁰ La mention de l'alinéa 1^{er} de l'article 10 est absente dans de nombreuses dispositions de l'avant-projet qui font référence à cet article. D'autres renvois analogues sont déficients sur ce point. L'ensemble de l'avant-projet sera vérifié à cet égard.

¹¹ On suppose que par conseillers « complémentaires », il s'agit de viser les conseillers « supplémentaires » dont il est question à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3. Mieux vaudrait à cet égard utiliser une terminologie uniforme.

¹² On suppose que par conseillers « complémentaires », il s'agit de viser les conseillers « supplémentaires » dont il est question à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3. Mieux vaudrait à cet égard utiliser une terminologie uniforme.

L'alinéa 2 du même paragraphe précise, en ce qui concerne les conseillers « complémentaires », qu'il s'agira de couvrir les dépenses relatives à la désignation de conseillers conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, 1^o, b), ou à l'engagement de conseillers conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, 2^o. La question se pose de savoir pourquoi ne sont pas visés les conseillers désignés conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, 1^o, c) à f).

Il convient de s'assurer que l'alinéa 2 vise bien toutes les hypothèses qu'il est censé couvrir.

Article 8

Afin d'éviter de laisser à penser que l'article 8 tend à engager le législateur budgétaire, il y a lieu de remplacer les mots « budget annuel » par les mots « montant annuel ».

La même observation vaut pour l'article 44.

Articles 10 et 11

L'article 11, alinéa 1^{er}, 1^o, d) à f), prévoit différentes possibilités de désigner des conseillers au soutien et à l'accompagnement dans les cellules de l'enseignement subventionné, qui ne sont pas prévues à l'article 10 pour l'enseignement organisé par la Communauté française.

La question se pose de savoir ce qui justifie cette différence de traitement. À défaut de justification admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, les dispositions en projet seront harmonisées.

Une observation analogue vaut en ce qui concerne la précision, à l'article 10, alinéa 1^{er}, 1^o, a) à c), des catégories de membres du personnel de l'enseignement organisé par la Communauté française qui peuvent être désignés comme conseillers dans le cadre d'un congé pour mission conformément à l'article 5 du décret du 24 juin 1996, cette précision étant prévue à l'article 11, alinéa 4, pour les membres du personnel de l'enseignement subventionné désignés non seulement dans le cadre d'un congé pour mission pris en application de l'article 5 du décret du 24 juin 1996, mais également pour ceux qui sont pris en application des articles 6 et 6bis du même décret.

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la référence à l'article 10, § 1^{er}, 1^o ou 2^o, de l'avant-projet n'est pas correcte et sera rectifiée par une référence aux dispositions pertinentes de l'article 11 de celui-ci.

Article 14

1. Au paragraphe 2, la deuxième phrase du premier alinéa, à moins d'être complétée ¹³, est redondante avec le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et sera donc omise.
2. Afin de respecter le pouvoir réglementaire du Gouvernement, il est préférable de confier à l'Institut de formation en cours de carrière une compétence d'avis plutôt que de proposition.

Le paragraphe 2, alinéa 2, sera revu en conséquence.

Article 17

1. L'article 17 remplace l'article 5bis, §§ 2 à 4, de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement'.

Le paragraphe 2 en projet a trait aux conditions permettant à un organe de représentation et de coordination de pouvoirs organisateurs d'obtenir la reconnaissance du Gouvernement. Parmi ces conditions, le 1^o prévoit qu'« il doit y avoir cohérence entre les projets éducatif et pédagogique d'un pouvoir organisateur qui adhère à cet organe et le projet éducatif et les axes majeurs du projet pédagogique de cet organe ».

Comme l'avait observé la section de législation dans son avis n° 33.694/2/V ¹⁴,

« [l]a condition figurant à l'article 5bis, § 2, 1^o, en projet, n'est admissible que si l'organe peut refuser l'adhésion d'un pouvoir organisateur dont les projets éducatif et pédagogique ne seraient pas en cohérence avec ses propres projets éducatif et pédagogique ».

Il convient à tout le moins de confirmer cette possibilité dans le commentaire de l'article ¹⁵.

2. À l'article 5bis, § 2, 2^o, b), en projet, le renvoi à l'article 5ter doit être remplacé par une référence au paragraphe 5.

¹³ L'absence de point final semble indiquer qu'elle n'est pas terminée.

¹⁴ Avis n° 33.694/2/V donné le 12 septembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2002 'organisant la représentation des pouvoirs organisateurs d'enseignement subventionné et de centres psycho-médico-sociaux subventionnés' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 326/001, pp. 11 à 13, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/33694.pdf>).

¹⁵ Voir en ce sens l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 14 novembre 2002 : « En ce qui concerne la condition précisée au paragraphe 2, 1^o, il est à souligner que l'organe peut refuser l'adhésion d'un pouvoir organisateur dont les projets éducatif et pédagogique ne seraient pas en cohérence avec ses propres projets éducatif et pédagogique » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 326/1, p. 4).

Article 18

L'article 5ter, § 2, en projet de la loi du 29 mai 1959 prévoit que le Gouvernement octroie aux organes de représentation et de coordination reconnus des moyens financiers « destinés à l'engagement d'un ou plusieurs Conseillers au soutien et à l'accompagnement ainsi qu'à la prise en charge des frais afférents au fonctionnement de la Cellule de soutien et d'accompagnement, conformément aux articles 7, § 3, et 8 du décret du XX XX 20XX précité ».

Il est renvoyé à cet égard à l'observation formulée sous les articles 5, 7 et 8.

Articles 19 et 30

L'article 19 insère un nouvel alinéa ¹⁶ à l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 afin de prévoir que, « sur la proposition de l'autorité d'un culte ou de la morale non

¹⁶ À cet égard, il convient de rappeler que la version coordonnée de l'article 8 disponible sur *Gallilex* n'est pas correcte : voir l'avis n° 61.576/2 donné le 21 juin 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 19 juillet 2017 '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' (observation sous l'article 11, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 494/1, p. 127, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/61576.pdf>). Voir également le commentaire de l'article 10 du projet de décret (*ibid.*, p. 15) :

« Cet article adapte l'article 8 du 'pacte scolaire' compte tenu de la mise en œuvre du cours de philosophie et de citoyenneté dans l'enseignement secondaire. Il prévoit également que cette mise en œuvre débute au 1^{er} septembre 2017. La version coordonnée de l'article 8 du pacte scolaire sur *Gallilex* est actuellement incorrecte. Cet article 8 doit désormais être lu comme ceci :

'Article 8. - Dans les établissements officiels et dans les établissements pluralistes d'enseignement primaire et secondaire de plein exercice ainsi que dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire libre non confessionnel subventionnés par la Communauté française qui offrent le choix entre les différents cours de religion ou de morale non confessionnelle, l'horaire hebdomadaire comprend une période de religion ou une période de morale non confessionnelle et une période de cours de philosophie et de citoyenneté. En cas de demande de dispense pour l'élève de suivre le cours de religion ou de morale non confessionnelle, l'horaire hebdomadaire comprend une deuxième période de cours de philosophie et de citoyenneté conformément à l'alinéa 4.

Dans les établissements libres subventionnés se réclamant d'un caractère confessionnel, l'horaire hebdomadaire comprend deux périodes de la religion correspondant au caractère de l'enseignement.

À partir du 1^{er} octobre 2016 pour les établissements de l'enseignement primaire, ordinaire et spécialisé, et à partir du 1^{er} septembre 2017 pour les établissements de l'enseignement secondaire, ordinaire et spécialisé, officiel organisé et subventionné par la Communauté française ainsi que de l'enseignement libre non confessionnel subventionné par la Communauté française qui offrent le choix entre les différents cours de religion ou de morale non confessionnelle, un cours de philosophie et de citoyenneté est dispensé à raison de l'équivalent d'une période hebdomadaire en lieu et place d'une des deux périodes hebdomadaires du cours de religion ou de morale non confessionnelle. Ce cours fait partie de la formation obligatoire. Le cours de philosophie et de citoyenneté intervient dans la certification de la réussite de l'élève à chaque étape de son cursus dans l'enseignement obligatoire.

Pour les établissements de l'enseignement ordinaire et spécialisé officiel organisé ou subventionné par la Communauté française ainsi que pour les établissements de l'enseignement libre non confessionnel subventionné par la Communauté française qui offrent le choix entre les différents cours de religion ou de morale non confessionnelle, l'élève dispensé du cours de religion ou de morale, suit une deuxième période de cours de philosophie et de citoyenneté à partir du 1^{er} octobre 2016 pour les établissements de l'enseignement primaire, et à partir du 1^{er} septembre 2017 pour les établissements de l'enseignement secondaire.

Par enseignement de la religion, il faut entendre l'enseignement de la religion (catholique, protestante, israélite, islamique ou orthodoxe) et de la morale inspirée par cette religion. Par enseignement de la morale, il faut entendre l'enseignement de la morale non confessionnelle.

[...] ».

confessionnelle » et après avis de la Commission de pilotage, le Gouvernement labellise des référentiels pour les cours de religion reconnues et le cours de morale non confessionnelle. C'est ensuite sur la base de ces référentiels, qui seront soumis pour approbation au Parlement, que le Gouvernement décidera d'approuver les programmes de ces différents cours.

Amenée à examiner si une limitation de l'intervention des chefs de culte dans la désignation des professeurs de religion était admissible au regard de la liberté religieuse reconnue notamment par l'article 21 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, la section de législation, dans son avis n° 59.026/2 ¹⁷, a estimé ce qui suit :

« Pour autant que les chefs de culte continuent à intervenir dans la désignation des inspecteurs de religion ¹⁸, ainsi que dans l'élaboration des programmes de cours ¹⁹, le contrôle par l'inspection combiné à des exigences plus élevées en matière de titres de capacité sont autant de mesures qui peuvent être considérées comme garantissant la qualité de l'enseignement des différentes religions reconnues et, par conséquent, justifiant une limitation de l'intervention des chefs de culte dans les décisions prises à l'égard des membres du personnel chargés de dispenser ces cours ».

C'est donc dans l'objectif de s'assurer que l'enseignement se donne dans le respect des droits fondamentaux que des référentiels élaborés par les autorités des cultes reconnus et de la morale non confessionnelle pourraient être « labellisés » par le Gouvernement.

À cet égard, l'article 11bis en projet 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' (article 30 de l'avant-projet) précise le rôle donné à la Commission de pilotage : elle serait chargée de proposer la labellisation des

¹⁷ Avis n° 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 règlementant 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. 59 à 72, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59026.pdf>).

¹⁸ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Ceci n'exclut pas *a priori* que cette intervention puisse être d'une moindre intensité qu'auparavant.

¹⁹ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Pareil rôle des chefs de culte n'empêcherait pas de soumettre les programmes à l'approbation de la Communauté française afin d'assurer que l'enseignement se donne dans le respect des droits fondamentaux. Comme le relève X. Delgrange :

« Certes, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a déduit de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution, qui impose d'offrir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle, combiné avec la règle de l'indépendance des cultes et de l'État, consacrée notamment par les articles 21 et 25 de la Constitution, 'qu'une 'autonomie doctrinale' doit être reconnue à chacun des cultes, ce qui implique en principe une interdiction d'ingérence de la part des pouvoirs publics pour ce qui concerne l'enseignement des religions reconnues qui constitue le prolongement de la liberté des cultes dans le domaine scolaire'. En précisant que l'interdiction n'est que de principe, le Conseil d'État ouvre la porte à une exception, en vue de s'assurer que l'enseignement se donne dans le respect des droits fondamentaux, conformément à l'article 24, § 3, alinéa 1^{er}, première phrase, de la Constitution. Il y a donc place pour une interprétation combinée de la règle de l'autonomie doctrinale et des obligations que fait peser sur les communautés le droit international des droits de l'homme » (X. DELGRANGE, « Les cours de philosophie, les cours philosophiques et les droits de l'homme », in J. Leclercq (coord.), *Morale et religions à l'école ? Changeons de paradigme*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2015, pp. 103-104).

référentiels, sur la base d'un avis donné par une commission du Service général de l'Inspection, composée entre autres d'inspecteurs de religion concernés ou de morale non confessionnelle, lequel porterait sur :

« 1° [la] conformité [des référentiels] au titre II de la Constitution, spécialement [à] ses articles 10, 11, 19 et 20 et à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome, le 4 novembre 1950, spécialement [à] ses articles 9 et 14 ;

2° le respect de l'enseignement de la religion 'tel que prévu par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, notamment l'article 8' ;

3° la conformité [aux] socles de compétences, [aux] compétences terminales et [aux] savoirs visés aux articles 16, 25 et 35 du décret-missions ;

4° la prise en compte des articles 6, 8, 10, 16, § 3, 24, 34 et 78 du décret-missions »²⁰.

S'il se justifie, en vue d'assurer le droit à l'enseignement, garanti notamment par l'article 24, § 3, alinéa 1^{er}, première phrase²¹, de la Constitution et par l'article 29 de la Convention 'relative aux droits de l'enfant'²², de soumettre le référentiel des cours philosophiques au contrôle du respect des dispositions constitutionnelles et conventionnelles mentionnées au 1°, cette exigence, telle qu'elle est formulée, doit néanmoins être explicitée dans le commentaire des articles ; actuellement, le commentaire des articles 19 et 30 ne contient aucune explication à cet égard.

Or, dès lors que les dispositions en projet ont pour effet de diminuer la liberté laissée à la conception du contenu des cours philosophiques, la portée du contrôle envisagé par ces dispositions décrétales doit être énoncée avec clarté et précision, à tout le moins dans le commentaire des articles.

²⁰ Article 11bis, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 24 juillet 1997.

²¹ Voir C.C., 9 juillet 2009, n° 107/2009, B.19.1 et B.19.2.

²² Article 29 : « 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 dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites ».

Pour ce qui est, d'autre part, des dispositions mentionnées aux 2°, 3° et 4°, de telles exigences supplémentaires – et qui sont plus strictes que celles mentionnées au 1° (respect du titre II de la Constitution, spécialement en ses articles 10, 11, 19 et 20, et de la Convention européenne des droits de l'homme, spécialement en ses articles 9 et 14) – mettent en place un système de labellisation de référentiels de cours de religion et de morale non confessionnelle appelant une explication circonstanciée dans le commentaire des articles, celui-ci étant entièrement muet à cet égard, sur la pertinence du renvoi à chacun des éléments normatifs dont il est question dans ces 2° à 4° ; cette explication doit tendre tout particulièrement à éviter que, par ces références, le contrôle du contenu des cours philosophiques aille au-delà de ce qui est requis par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles rappelées ci-dessus et qu'il soit en conséquence porté atteinte de manière disproportionnée à la liberté de religion et à la liberté de pensée.

Les articles 19 et 30 seront attentivement revus en conséquence.

Article 25

La question se pose de savoir pourquoi la modification en projet au 3° tend à ce qu'à l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, du décret du 24 juin 1996, la référence aux congés pour mission accordés en vertu du « § 1^{er}, 1° à 6° » est remplacée par une référence au « § 1^{er}, 1° à 6° et 8° » et non à une référence au « § 1^{er}, 1° à 8° ».

Article 27

Il convient de remplacer l'article 5, 38°, du décret du 24 juillet 1997 et non le 35°, afin de tenir compte des modifications apportées à cet article par l'article 1^{er}, b), du décret du 13 septembre 2018.

Article 32

La disposition en projet, appelée à compléter l'alinéa 2 de l'article 14 du décret du 11 juillet 2002 'relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécialisé, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière', vise « l'organe de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs qui serait tenu d'établir un rapport de suivi en application de l'article 5^{ter}, § 4, de la loi du 29 mai 1959 », ce qui laisse entendre que certains organes ne seraient pas tenus d'établir un tel rapport. Or, il ressort de l'article 5^{ter}, § 4, en projet de la loi du 29 mai 1959 (article 18 de l'avant-projet) que tous les organes de représentation et de coordination reconnus seront tenus d'établir un tel rapport de suivi.

La disposition en projet sera modifiée en conséquence.

La même observation vaut pour l'article 39 (article 29, alinéa 2, en projet du décret du 2 février 2007 'fixant le statut des directeurs').

Article 34

À l'article 18, § 1^{er}, alinéa 3, en projet du décret du 11 juillet 2002, il y a lieu de remplacer les mots « pédagogique coordonnateur » par les mots « au soutien et à l'accompagnement coordonnateur ».

Article 35

Il convient, non pas d'abroger le mot « pédagogique », mais de remplacer les mots « de conseil et de soutien pédagogiques » par les mots « de soutien et d'accompagnement ».

Articles 36 et 37

La référence aux missions « de conseil et de soutien pédagogiques » sera remplacée par une référence aux missions de « soutien et d'accompagnement ».

Article 41

Cette disposition abroge plusieurs dispositions du décret du 8 mars 2007.

Il ressort de cette disposition, lue en combinaison avec l'article 158 du projet de décret 'relatif au service général de l'inspection' ²³, que resteraient en tout cas en vigueur les articles 5 et 23 à 25 de ce décret.

La question se pose dès lors de savoir si des modifications, à tout le moins d'ordre terminologique, ne devraient pas être apportées à ces articles.

Article 42

À l'alinéa 2, la référence aux alinéas 2 à 4 de l'article 14, § 1^{er}, de l'avant-projet n'est pas correcte, celui-ci ne comportant pas deux alinéas.

La question se pose également de savoir s'il n'y a pas lieu de se référer également au paragraphe 2 de l'article 14 afin notamment d'inclure le mécanisme de sanction dans le régime transitoire.

²³ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 720/1.

Article 45

1. Telle qu'elle est formulée, l'entrée en vigueur du décret en projet, prévue à l'alinéa 1^{er}, manque de clarté puisqu'elle renvoie à l'entrée en vigueur de dispositions d'un deuxième décret qui est elle-même fixée en référence à l'entrée en vigueur d'un troisième décret.

Mieux vaut se référer à cette dernière entrée en vigueur.

2. À l'alinéa 2, il est prévu que les articles 19 et 30 entrent en vigueur « le jour du vote du présent décret ».

On rappellera que le projet de décret ne devient un décret qu'à partir du moment où il est sanctionné par le Gouvernement et non dès qu'il est « voté » par le Parlement.

La section de législation n'aperçoit de toute façon pas les raisons pour lesquelles il serait conféré un effet rétroactif aux dispositions ainsi visées.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT