CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.086/2
du 18 janvier 2019

sur

un projet de décret de la Communauté française 'définissant la formation initiale des enseignants'

‡LW-BIBTMBFFD-GFAIGVT‡

Le 21 décembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet de décret 'définissant la formation initiale des enseignants' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 690/1).

Le projet a été examinée par la deuxième chambre le 18 janvier 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 janvier 2019.

*

‡LW-BIBTMBFFD-GFAIGVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, la proposition appelle les observations suivantes.

RECEVABILITÉ

La section de législation est saisie d'une demande d'avis dans les trente jours sur un projet de décret qu'elle a déjà examiné lorsqu'il était au stade de l'avant-projet et qui a donné lieu, le 26 mars 2018, à l'avis n° 63.002/2 [1]. Elle a également déjà été saisie de l'article 96 de ce projet de décret, à propos duquel elle a donné, le 13 décembre 2018, l'avis n° 64.717/2 [2].

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis de la section de législation, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles. Il en va aussi de même quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux

Cette consultation est obligatoire en vertu de l'article 3, § 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, en vertu duquel c'est aux membres des Gouvernements qu'il appartient, notamment, de saisir le Conseil d'État de tout avant-projet de décret. Cet avis, ainsi que l'avant-projet sur lequel il porte, doivent être annexés au projet déposé au Parlement. Le texte du projet ainsi déposé ne peut donc pas contenir des dispositions qui sont entièrement nouvelles par rapport à l'avant-projet ou aux avant-projets soumis à la section de législation, c'est-à-dire des dispositions qui ne figuraient pas dans l'avant-projet ou les avant-projets soumis à l'avis de Conseil d'État et qui ne résultent pas de la suite donnée à l'avis ou aux avis de ce dernier.

[1] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 690/1, pp. 119 à 158, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63002.pdf.

[2] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 690/2, pp. 2 à 4, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64717.pdf.

‡LW-BIBTMBFFD-GFAIGVT‡

Si donc, en vertu de l'article 2 des lois cordonnées 'sur le Conseil d'État', le Président du Parlement peut en théorie solliciter l'avis du Conseil d'État sur un projet de décret, tel qu'il a été déposé par le Gouvernement [3], en pratique cette demande devrait logiquement être jugée irrecevable dès lors que le texte faisant l'objet de ce projet dont l'examen est sollicité aura normalement dû, en vertu de l'article 3 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', avoir déjà fait l'objet d'un ou de plusieurs avis du Conseil d'État, de telle sorte que celui-ci aura dû avoir épuisé sa compétence à l'égard de ce texte.

En conséquence, et par la force des choses, si la section de législation est amenée à examiner effectivement des dispositions d'un projet de décret, tel que déposé par un Gouvernement, pour lesquelles il n'a pas épuisé sa compétence, cela ne peut s'expliquer que par le fait qu'en violation de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' et de l'article 56, paragraphe 1, du règlement du Parlement de la Communauté française, le Gouvernement a déposé un projet de décret qui comporte des dispositions entièrement nouvelles par rapport à celles figurant dans l'avant-projet ou les avant-projets soumis à l'avis de la section de législation.

En d'autres termes, l'absence d'irrecevabilité d'une demande d'avis du Président du Parlement sur un projet de décret tel que déposé par le Gouvernement résulte *ipso facto* d'une méconnaissance, par le Gouvernement, de l'article 3 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' et de l'article 56, paragraphe 1, du règlement du Parlement de la Communauté française.

En l'occurrence, le texte du projet de décret comporte, sur plusieurs points, des différences par rapport au texte de l'avant-projet de décret.

Nombre d'entre elles trouvent certainement leur origine dans le souci qu'a eu l'auteur du texte d'adapter celui-ci pour donner suite à l'avis n° 63.002/2, lequel invitait en effet l'auteur du projet à revoir l'ensemble de l'avant-projet sur différents points (tant formels que de fond).

Il est cependant regrettable que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'indiquent quelles sont les modifications apportées par rapport à l'avant-projet et en quoi elles répondent aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 63.002/2. De telles indications auraient permis, non seulement à la section de législation mais aussi aux parlementaires eux-mêmes, d'apercevoir aisément si le texte concerné contient éventuellement des dispositions entièrement nouvelles, à savoir dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis donné. Il est tout aussi regrettable qu'à défaut de pareilles indications dans le projet de décret, il n'ait pas minimalement été joint à la demande d'avis un document permettant d'identifier les dispositions qui, étant entièrement nouvelles, justifient que l'avis de la section de législation soit sollicité conformément à l'article 2 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

[3] C'est-à-dire avant qu'il ait été amendé en Commission ou en séance plénière.

‡LW-BIBTMBFFD-GFAIGVT‡

Compte tenu en outre de la charge de travail croissante qui est la sienne, la section de législation estime qu'il ne devrait pas lui incomber de faire elle-même le tri entre les dispositions à l'égard desquelles elle a épuisé sa compétence et celles qui, étant entièrement nouvelles, ont été intégrées dans un projet de décret en raison d'une méconnaissance de l'article 3 des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' et de l'article 56, paragraphe 1, du règlement du Parlement. Cette recherche, particulièrement complexe en raison de la haute technicité du dossier, qui a dû être menée dans le cours de son instruction avant que le demandeur d'avis fournisse à l'auditrice-rapporteuse des indications sur l'identification des dispositions relevant toujours de la compétence de la section de législation, mobilise d'importantes plages horaires qui auraient pu et dû être consacrées à l'examen du fond de la présente demande et des très nombreuses autres demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi.

Compte tenu de ce qui précède, la section de législation a néanmoins examiné les seules dispositions suivantes, pour le motif qu'elle les a considérées comme entièrement nouvelles :

1° l'article 2, 12° ;

2° l'article 7, 3° et 4° ;

3° l'article 15, § 4 (en tant qu'il contient le mot « 108 ») ;

4° l'article 16, § 3 ;

5° l'article 17, § 1er, alinéa 1er, 2°, 5°, 8° (troisième tiret), 13° et 14°, et § 2, alinéa 1er, 3°, 5° et 6°, et alinéa 2 ;

6° l'article 27, § 1er, alinéa 9 ;

7° l'article 28, § 1er, alinéa 3, 7° et 8° ;

8° l'article 39, alinéa 1er, 1° et 2°, 5°, c), 10° et 12° ;

9° l'article 41, alinéa 4 ;

10° l'article 50, § 1er ;

11° l'article 56, alinéa 4, deuxième et troisième tirets (en tant qu'ils contiennent les mots « et aux détenteurs d'un titre équivalent délivré conformément aux législations antérieures ») ;

12° l'article 63, alinéa 1er, deuxième phrase ;

13° l'article 83 (en tant qu'il contient le terme « subventionné »).

En outre, l'article 7, 9°, deuxième tiret, sera également examiné en raison d'un élément juridique nouveau.

‡LW-BIBTMBFFD-GFAIGVT‡

EXAMEN DU PROJET

1. L'article 7, 9°, deuxième tiret, du projet fait référence au décret du 19 mai 2006 'relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires […]'.

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce qu'un projet de décret 'relatif à l'acquisition de manuels scolaires, de ressources numériques, d'outils pédagogiques et de livres de littérature, au sein des établissements scolaires' a été déposé au Parlement et qu'il prévoit l'abrogation du décret du 19 mai 2006 [4].

Il conviendra d'être attentif à l'évolution de ce dossier.

2. L'article 15, § 4, prévoit que la formation au niveau du 1er cycle pour la section 4 comprendra au moins 108 crédits d'enseignements communs consacrés à la formation disciplinaire alors que dans le texte de l'avant-projet ce minimum était fixé à 78 crédits.

On n'aperçoit pas *a priori* ce qui peut justifier qu'en matière d'harmonisation des enseignements entre établissements, des contraintes aussi grandes soient prévues pour la section 4. Une justification particulière devrait être apportée à ce dispositif au regard de l'atteinte portée à la liberté d'enseignement. Il est renvoyé à cet égard à l'observation générale n° I. 4 de l'avis n° 63.002/2.

3. À l'article 63, alinéa 1er, deuxième phrase, le terme « cours » paraît devoir être remplacé par le terme « coût ».

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[4] Voir l'article 15 du projet de décret, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 723/1.

‡LW-BIBTMBFFD-GFAIGVT‡