



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.521/2
du 20 juin 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
au dispositif de l'accompagnement personnalisé et portant
diverses mesures accompagnant la mise en œuvre du tronc
commun, et octroyant des moyens aux écoles de
l'enseignement primaire pour apporter un soutien pédagogique
et éducatif ciblé et renforcé aux élèves'

Le 13 mai 2022, 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 dispositif de l'accompagnement personnalisé et portant diverses mesures accompagnant la mise en œuvre du tronc commun, et octroyant des moyens aux écoles de l'enseignement primaire pour apporter un soutien pédagogique et éducatif ciblé et renforcé aux élèves'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 juin 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2022.

*

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

L'article 3 a pour objet d'ajouter un alinéa 2 à l'article 2.2.1-4, § 3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire (ci-après : le « Code »). Cet alinéa 2 en projet est rédigé comme suit :

« En première et deuxième années de l'enseignement primaire, complémentaires aux périodes d'accompagnement personnalisé visées à l'alinéa 1^{er}, 4^o, deux périodes d'accompagnement personnalisé sont organisées et réparties au sein des différents domaines et disciplines ou sur l'ensemble des domaines et disciplines visés à l'article 2.2.1-5, § 3 ».

Le commentaire précise notamment que

« [l]a grille-horaire indicative des élèves de l'enseignement primaire telle que définie à l'article 2.2.1-5 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, comporte 26 périodes, ce qui permet l'organisation des deux périodes d'accompagnement personnalisé prévues à l'article 2.2.1-4, alinéa 1^{er}, 4^o, du même Code. L'insertion d'un second alinéa permet de porter à quatre périodes l'accompagnement personnalisé en première et deuxième années de l'enseignement primaire, et ce en le rendant transversal, accroché à différents domaines et disciplines ou à l'ensemble des domaines et disciplines. Dans tous les cas, ce nouvel alinéa ne modifie pas le volume-horaire hebdomadaire des élèves concernés [...] ».

Comme cela a été confirmé par les délégués de la Ministre, il résulte de la combinaison des articles 2.2.1-4, § 3, alinéas 1^{er} et 2, et 2.2.1-5, § 3, du Code que les deux périodes supplémentaires d'accompagnement personnalisé prévues par l'article 3 seront organisées et réparties au sein ou sur l'ensemble des domaines et disciplines de la grille horaire mais qu'elles ne le seront par définition pas sur les deux heures d'accompagnement personnalisé qui figurent déjà dans la grille horaire en application de l'article 2.2.1-4, § 3, alinéa 1^{er}, 4^o.

Cette dernière précision mériterait d'être mentionnée dans le commentaire de l'article 3.

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

Article 6

Les nouvelles missions de la cellule intermédiaire de coordination et du service général de l'Inspection qui sont prévues à l'article 6 seront ajoutées à celles énumérées à l'article 1.6.1-2, § 1^{er}, alinéa 2, du Code et à l'article 4, § 3, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au service général de l'inspection'.

Article 11

Dans la phrase introductive de l'article 11, il y a lieu d'ajouter les mots et signe « du même décret, » entre les mots et signe « alinéa 2, » et « les mots » ¹.

Une observation analogue vaut pour les articles 14 et 24.

Article 15

1. Dans la phrase introductive de l'article 15, les mots « du 13 juillet 1998 portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement » seront omis après les mots « du même décret » ².

2. Pour l'accompagnement personnalisé, l'article 31bis, § 6, alinéa 1^{er}, en projet du décret du 13 juillet 1998 'portant organisation de l'enseignement maternel et primaire ordinaire et modifiant la réglementation de l'enseignement' émet des conditions au bénéfice de 0,5 période supplémentaire qui est octroyée pour certains élèves.

Il est en effet prévu que seules les implantations qui scolarisent au minimum cinq élèves des catégories énoncées aux 1^o à 3^o en projet de cette disposition [soit un élève provenant d'un home ou d'une famille d'accueil pour autant qu'ils y aient été placés par le juge ou le conseiller d'aide à la jeunesse (1^o), soit un élève d'un internat pour enfants dont les parents n'ont pas de résidence fixe (2^o), soit encore un élève d'un centre d'accueil organisé ou reconnu par l'office de la naissance et de l'enfance (3^o)] pourront recevoir ces périodes supplémentaires de telle manière que le regroupement de ces élèves au sein de la même implantation donnera davantage de moyens à celle-ci.

Dès lors qu'il est ainsi apporté une restriction au libre choix des établissements scolaires garanti par l'article 24, § 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution et que certains élèves seront ainsi traités différemment lorsqu'ils sont scolarisés au sein d'implantations comptant moins de cinq élèves relevant des catégories visées, la justification apportée à la disposition, selon laquelle l'objectif est d'« inciter [les établissements concernés] à développer un projet d'accompagnement personnalisé plus spécifique pour ce public » n'est pas satisfaisante. Sous

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 112.

² *Ibidem*.

réserve d'une justification complémentaire admissible au regard de la liberté de l'enseignement et du principe de non-discrimination, la condition émise doit être omise.

Article 23

La phrase introductive doit, dans un souci de précision, être rédigée comme suit, vu la division en paragraphes de l'article 22 du décret du 7 février 2019 'visant à l'accueil, la scolarisation et l'accompagnement des élèves qui ne maîtrisent pas la langue dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française' :

« b) un alinéa est inséré après l'actuel alinéa unique, rédigé comme suit : »

Articles 29 à 33

Interrogés sur la portée des articles 29 à 33, les délégués de la Ministre ont expliqué qu'il s'agissait du prolongement, à partir du 1^{er} janvier 2022 et jusqu'au 30 juin 2022 inclus, des moyens octroyés par les articles 48 à 52 du décret de la Communauté française du 14 juillet 2021 'portant diverses mesures relatives à la lutte contre la crise du coronavirus, au plan de relance européen, à l'Égalité des chances, aux Bâtiments scolaires, à WBE, au Droit des femmes, à l'Enseignement supérieur, à la Recherche scientifique, au Secteur non-marchand, à l'Éducation et aux Fonds budgétaires' pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2021.

S'agissant de l'article 32, qui correspond à l'article 47 de l'avant-projet devenu l'article 51 du décret du 14 juillet 2021, il est renvoyé aux observations n^{os} 1 et 3 formulées par la section de législation dans son avis 69.473/2-4 donné le 7 juin 2021 sur l'article 47 de cet avant-projet, étant entendu que la disposition correspondante de l'article 47, alinéa 2, de l'avant-projet devenu l'article 51 du décret du 14 juillet 2021 est l'article 32, alinéa 3, du présent avant-projet de décret ³.

Article 32

Outre l'observation formulée ci-dessus sur les articles 29 à 33, l'article 32 appelle l'observation suivante.

Les deux premiers alinéas de cette disposition sont rédigés comme suit :

« Les implantations qui utiliseront les périodes visées à l'article 31 du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 2022 doivent en informer les services du Gouvernement *via* un formulaire conçu à cet effet, et ce pour le 15 février 2022 au plus tard. À défaut d'avoir complété

³ Avis 69.473/2-4 donné le 7 juin 2021 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 14 juillet 2021 'portant diverses mesures relatives à la lutte contre la crise du coronavirus, au plan de relance européen, à l'Égalité des chances, aux Bâtiments scolaires, à WBE, au Droit des femmes, à l'Enseignement supérieur, à la Recherche scientifique, au Secteur non-marchand, à l'Éducation et aux Fonds budgétaires' (*Doc. parl*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n^o 253/1, pp. 123 à 152, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69473.pdf>).

et renvoyé le formulaire endéans ce délai, les périodes ne pourront être utilisées par l'implantation concernée.

Les implantations qui utiliseront les périodes visées à l'article 31 du 2 avril au 30 juin 2022 doivent en informer les services du Gouvernement *via* un formulaire conçu à cet effet, et ce pour le 20 mai 2022 au plus tard. À défaut d'avoir complété et renvoyé le formulaire endéans ce délai, les périodes ne pourront être utilisées par l'implantation concernée.

[...] ».

Les délais prévus dans ces alinéas, endéans lesquels les implantations concernées devaient avoir rempli le formulaire *ad hoc*, viennent à échéance respectivement les 15 février 2022 et 20 mai 2022, à défaut de quoi elles ne peuvent utiliser les périodes visées à l'article 31. Ces délais sont expirés.

La rétroactivité du titre IV, comprenant les articles 29 à 33, qui est prévue par l'article 40 de l'avant-projet, n'est admissible que si l'ensemble des implantations ont reçu les informations utiles de manière à pouvoir introduire leurs demandes à temps.

Article 35

À l'article 35, § 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'ajouter les mots « du même Code » après les mots et signes « par dérogation à l'article 2.2.3-2, § 1^{er}, alinéa 2, ».

Article 36

Les premiers mots des 1^o, 2^o et 3^o, seraient mieux rédigés en remplaçant les mots « le premier jour » par « à partir du premier jour ».

Article 37

Comme en ont convenu les délégués de la Ministre, il y a lieu de prévoir au chapitre 2 du titre V que l'article 37 produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2022, sous la réserve de l'admissibilité de pareille rétroactivité au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui s'est prononcée comme suit sur cette question :

« La non-rétroactivité des lois [et des décrets] est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des

circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁴.

Articles 38 à 41

Les articles 38 à 41 contiennent différentes dates d'entrée en vigueur.

Les commentaires de ces articles seront utilement complétés par l'explication des dates retenues pour chacune des dispositions en projet.

Ainsi, par exemple, la date du 29 août 2022, dont il est question à l'article 41, est une date spécifique qui ne semble pas nécessaire au regard de la portée de l'article 34 de telle manière que cette disposition pourrait entrer en vigueur selon la règle habituelle contenue dans l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

De même, pour l'entrée en vigueur de l'article 23 à la date du 29 août 2022, il sera fait le lien avec le report de date du 1^{er} septembre 2020 au 1^{er} septembre 2022 qui résulte de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française de pouvoirs spéciaux n° 51 du 11 février 2021 'permettant de déroger au prescrit de certaines règles statutaires relatives aux personnels de l'enseignement et des Centres psycho-médico-sociaux et prolongeant les délais relatifs à la formation en cours de carrière dans le cadre de la deuxième vague de la crise sanitaire de la COVID-19'.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3).