



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1983-1984

20 SEPTEMBRE 1984

PROJET DE DECRET

ORGANISANT L'ENSEIGNEMENT A DISTANCE
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

EXPOSE DES MOTIFS

En application de l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution, est organisé dans la Communauté française, un enseignement à distance.

L'enseignement à distance concerne non seulement les élèves résidant sur le territoire de la Communauté française de Belgique, mais aussi tous les ressortissants de la Communauté habitant en dehors de son territoire. Il a pour mission non seulement de préparer les élèves à des examens ou des concours organisés par l'Etat, la Communauté française, la Région, les provinces, les communes ou des organismes d'intérêt public mais aussi de dispenser une formation complémentaire à ces élèves résidant en dehors de la Communauté.

Enfin, l'enseignement à distance se fixe également comme objectif la formation continuée des enseignants et le développement de la personnalité pour une meilleure insertion sociale, professionnelle et scolaire.

L'enseignement à distance ne consiste pas uniquement en un échange périodique entre élève correspondant et le pouvoir organisateur de directives de travail, de travaux et de corrections de travaux mais également en un échange de documents audiovisuels ou autres nécessaires à la stratégie de cet enseignement.

Afin de contrôler la progression des cours conformément au programme ainsi que le niveau des études des cours de la Communauté française, un service d'inspection est créé par l'Exécutif de la Communauté française.

Est également créé auprès du ministre de l'Enseignement de la Communauté française, un conseil supérieur de l'Enseignement à distance chargé de donner au ministre des avis sur toute question relative à l'enseignement à distance.

Les dispositions contenues dans le décret sont appliquées en fonction de crédits budgétaires disponibles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Définitions des éléments essentiels intervenant dans l'application du décret.

Article 2

Détermination des objectifs visés par l'enseignement à distance :

1. Préparation aux épreuves à subir devant les jurys d'examens institués par le Roi à l'exception de ceux prévus à l'article 40 sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires.

2. Préparation aux examens et aux concours administratifs organisés par l'Etat, la Communauté, la Région, les provinces, les communes ou les organismes d'intérêt public.

3. Organisation de cours à distance pour les élèves belges d'expression française résidant à l'étranger. Ces cours peuvent être organisés en fonction des besoins exprimés et plus particulièrement lorsque les programmes de l'enseignement des pays d'accueil diffèrent des programmes suivis dans l'enseignement en Communauté française.

4. Organisation de cours à distance à l'intention des enseignants dans le cadre de leur formation continuée.

5. Organisation de cours à distance visant au développement de la personnalité pour une meilleure insertion sociale, professionnelle et scolaire.

Article 3

Cet article pose comme principe la gratuité des cours à distance. Il va cependant de soi que les frais engendrés par l'échange des cours, des exercices, de tout matériel didactique sont supportés par les élèves correspondants selon des modalités qui seront fixées par l'Exécutif.

Article 4

Afin d'assurer le bon fonctionnement et la qualité de l'enseignement à distance, il est indispensable de doter cet enseignement d'un service d'inspection qui contrôle le niveau des études et la progression des cours conformément au programme des branches enseignées.

C'est à l'Exécutif qu'il appartiendra de fixer le cadre et de régler l'organisation de ce service d'inspection.

Article 5

L'enseignement à distance de la Communauté française étant un enseignement au même titre que l'enseignement artistique par exemple, il est nécessaire de le doter d'un Conseil supérieur qui donnera à l'Exécutif, soit d'initiative, soit à la demande de celui-ci, des avis sur toute question relative à ce type d'enseignement.

Article 6

Les cours à distance sont dispensés en français; il va cependant de soi que les cours de langues étrangères peuvent être dispensés dans cette langue.

Article 7

Les professeurs des cours par correspondance seront des enseignants de l'enseignement de plein exercice ou de promotion sociale ou des fonctionnaires de premier niveau des administrations qui disposent d'une bonne expérience des cours ou des matières pour lesquelles ils seront désignés.

Les professeurs des cours à distance destinés à la formation continuée des enseignants ou au développement de la personnalité pour une meilleure insertion sociale, professionnelle et scolaire pourront quant à eux être choisis en fonction de leurs connaissances ou de leur expérience des matières pour lesquelles ils auront été recrutés.

L'Exécutif procédera de la même façon pour choisir les concepteurs et les réalisateurs de ce type de cours à distance.

Article 8

Les professeurs des cours à distance ne reçoivent pas un traitement. Cette matière est exclue de la compétence des Communautés par l'article 59bis, § 2, 2°, de la Constitution.

La rémunération des professeurs se fera sur une base contractuelle : chaque professeur sera rémunéré en fonction de ses prestations, c'est-à-dire en fonction du nombre et de l'importance des travaux qu'il sera chargé de corriger. Il appartiendra donc à l'Exécutif d'établir des contrats types en fonction du niveau et du nombre des travaux envoyés à chaque professeur.

Article 9

L'Exécutif charge son ministre de l'Enseignement d'exécuter les mesures prévues aux articles 4, 5, 6, 7 et 8 du présent décret.

Pour l'Exécutif de la Communauté française :

Le ministre de la Santé et de l'Enseignement,

R. URBAIN.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française, le 15 mai 1984, d'une demande d'avis sur un projet de décret « organisant l'enseignement à distance de la Communauté française », a donné le 23 mai 1984 l'avis suivant :

OBJET DU PROJET

Le décret en projet est destiné à donner un fondement légal à un « enseignement à distance » dont la Communauté française serait le pouvoir organisateur. Il définit cet enseignement et les cours dont il se compose (art. 1^{er}). Il détermine ses objectifs (art. 2). Il pose le principe de la gratuité des cours (art. 3). Il porte enfin diverses mesures relatives au service d'inspection (art. 4), à un conseil supérieur de l'enseignement à distance (art. 5), aux programmes et aux cours (art. 6), aux professeurs (art. 7) et à la rémunération de ceux-ci (art. 8).

COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE

A. En général

L'article 59bis, § 2, 2^o, confie à la compétence des Communautés :

« L'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire. »

Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que le constituant a considéré l'enseignement par correspondance comme une forme d'enseignement (Sénat, 1969-1970, doc. n^o 402, p. 21).

Sous réserve de quelques difficultés particulières qui seront évoquées au B ci-après, le décret en projet n'empiète pas sur les compétences réservées par la Constitution à l'autorité nationale. Comme il ne conteste pas à celle-ci le pouvoir d'organiser elle-même et de subventionner un enseignement du même type et qu'il laisse subsister intégralement la loi du 5 mars 1965 sur l'enseignement par correspondance, le projet n'a pas à être examiné du point de vue de la paix scolaire.

B. Quant à quelques aspects particuliers

1^o Suivant l'article 4, § 2, du projet :

« § 2. L'Exécutif fixe le cadre et règle l'organisation et le statut de l'inspection. »

Si, comme on peut le supposer, le service d'inspection créé par le paragraphe 1^{er} du même article fait partie de l'administration de l'Exécutif, celui-ci peut en

fixer le cadre et en régler l'organisation. Par contre, l'article 87, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles fait obstacle à ce que l'Exécutif arrête le statut des membres du personnel de ce service. Les mots « et le statut » doivent donc être omis à l'article 4, § 2.

2^o Suivant l'article 6, alinéa 3 :

« Les textes des cours sont la propriété de la Communauté française et ne peuvent en aucune manière être publiés ou copiés en tout ou en partie sauf s'ils sont destinés aux élèves inscrits. »

La portée exacte de cette disposition n'apparaît pas clairement. Telle qu'elle est rédigée, elle semble viser à la fois les rapports de la Communauté avec les professeurs et avec des tiers. Comme on le soulignera à propos de l'article 8, la nature juridique des rapports entre la Communauté et les professeurs des cours à distance n'est pas définie avec précision. S'il s'agit d'une relation statutaire, la Communauté est sans compétence pour en arrêter les éléments (voir 1^o ci-dessus). S'il s'agit d'une relation contractuelle, rien n'empêche que le contrat qui la régira règle entre les parties la question de la propriété intellectuelle des cours. Mais la Communauté n'est, en principe, pas compétente pour régler par décret le contenu d'un contrat soumis aux règles du droit civil et du droit du travail. Elle ne pourrait prendre, en pareille matière, que des dispositions indispensables à l'exercice de ses compétences propres (loi spéciale, art. 10). Or, rien ne permet d'affirmer que, pour exercer sa compétence en matière d'enseignement, la Communauté devrait imposer que les contrats, qu'elle-même négociera d'ailleurs avec les professeurs, emporteraient dans tous les cas cession par ces professeurs de leurs droits d'auteur sur leurs cours. Quant aux rapports entre soit la Communauté, soit les professeurs et les tiers, ils relèvent intégralement du droit civil, dont les dispositions internationales et nationales en la matière paraissent d'ailleurs devoir largement suffire à répondre aux intentions de l'Exécutif. La Communauté ne pourrait prendre sur ce point non plus que des dispositions indispensables à l'exercice de sa compétence. L'article 6, alinéa 3, doit donc être omis, quelle que soit sa portée exacte.

3^o L'article 8, dans la mesure où il a trait à la rémunération des professeurs et aux « prestations maxima » de ceux-ci, pose à nouveau la question de la nature juridique des rapports entre la Communauté et les professeurs des cours à distance. Comme on l'a indiqué déjà, s'il s'agit d'une relation statutaire, la Communauté est sans compétence pour en arrêter les éléments. En outre, dans ce cas, la rémunération des professeurs consisterait en un traitement. Or, les traitements sont exclus de la compétence des Communautés par l'article 59bis, § 2, 2^o, de la Constitution. L'article 7 donne

toutefois à penser que la relation pourrait être de nature contractuelle. L'article 8 aurait alors pour seul objet de tracer deux règles complémentaires de celles de l'article 7, qui s'imposeraient à l'Exécutif pour l'établissement des contrats destinés à régir ses relations avec les professeurs. Ainsi interprété, il ne soulèverait aucune objection quant à la compétence de la Communauté.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

I. Les articles 3, 5, 6 et 8 du décret en projet attribuent à l'Exécutif des pouvoirs à exercer « sur proposition du ministre ».

Ainsi que le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le relever, le mot « proposition » est susceptible d'être entendu en deux sens. La proposition peut être la simple présentation matérielle du projet par celui qui l'a préparé; elle peut aussi être une formalité juridique préalable sans laquelle l'autorité à qui elle est destinée n'est pas valablement saisie. En l'occurrence, la formule « sur proposition du ministre » serait dépourvue de portée normative si elle devait être entendue dans la première acception et elle devrait être omise ne serait-ce qu'en raison de son caractère équivoque. S'il fallait l'entendre dans la deuxième acception, elle serait contraire aux articles 69 et 74, 2°, de la loi spéciale en ce que ces dispositions réservent à l'Exécutif le pouvoir d'accorder des délégations et celui de fixer ses règles de fonctionnement.

Les délégations accordées directement au ministre plutôt qu'à l'Exécutif par les articles 5 et 7 soulèvent la même objection.

Les corrections qui devront être apportées au projet sur ces deux points rendront sans objet le 5° de l'article 1°.

II. Suivant l'article 9 du décret en projet :

« Dans les limites des moyens budgétaires mis à la disposition de la Communauté française, le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. »

Cette formule inhabituelle ne peut qu'entraîner l'insécurité juridique. Il va de soi que, pour pouvoir organiser un enseignement à distance, conformément à l'article 2, § 1°, l'Exécutif devra disposer des moyens que le Conseil aura mis à sa disposition par le vote du budget.

Que le décret ne puisse produire d'effet utile à défaut de ces moyens est sans relation avec son entrée en vigueur. Par ailleurs, on n'aperçoit pas en quoi il serait justifié d'avancer de dix jours la date d'entrée en vigueur qui résulterait du droit commun. L'article 9 devrait donc être omis.

Observations particulières

ARTICLE 1°

Il serait préférable d'écrire : « Pour l'application du présent décret, il faut entendre par :

Au 1°, l'expression « nécessaire à la stratégie de cet enseignement » gagnerait en simplicité à être remplacée par les mots « nécessaire à cet enseignement ».

ART. 2

La préparation aux concours et examens organisés par la Région n'est pas prévue au paragraphe 1°. On peut se demander si cette omission est volontaire.

Au paragraphe 2, il serait plus français d'écrire : « ... pour les élèves ...résidant à Pétranger ... ».

ART. 7

Au paragraphe 1°, alinéa 2, et au paragraphe 3, le mot « mandat », appliqué à une charge d'enseignement, est peu adéquat. Il serait préférable d'écrire « pour un terme ».

Les chambres réunies étaient composées de :

MM. H. ADRIAENS, président; P. TAPIE, président de chambre; H. COREMANS, Gh. TACQ, A. VANWELKENHUYZEN, P. FINCŒUR, conseillers d'Etat; P. DE VISSCHER, F. RIGAUX, F. DE KEMPENEER, G. SCHIRANS, assesseurs de la section de législation; Mmes M. BENARD, M. VAN GERREWEY, greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. H. VERHULST et M. LEROY, auditeurs.

Le Greffier,
M. BENARD.

Le Président,
H. ADRIAENS.

PROJET DE DECRET

ORGANISANT L'ENSEIGNEMENT A DISTANCE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Nous, Exécutif de la Communauté française,

Sur la proposition de notre ministre de la Santé et de l'Enseignement de la Communauté française de Belgique,

Arrêtons :

Notre ministre de la Santé et de l'Enseignement est chargé de présenter, en notre nom, au Conseil de la Communauté française de Belgique, le projet de décret dont la teneur suit :

ARTICLE 1^{er}

Pour l'application du présent décret il faut entendre par :

1^o enseignement à distance : l'enseignement par l'échange périodique entre l'élève correspondant et le pouvoir organisateur de directives de travail, de travaux effectués conformément à ces directives, de corrections de travaux et de tout document audio-visuel ou autre nécessaire à cet enseignement;

2^o « cours à distance » : l'ensemble des matières préparant à un des examens, concours ou formation, visés à l'article 2;

3^o « élève correspondant » : l'élève qui suit une ou plusieurs matières pour lesquelles il effectue les travaux qui lui sont demandés;

4^o l'Exécutif : l'Exécutif de la Communauté française.

ART. 2

§ 1^{er}. La Communauté française organise un enseignement à distance préparant aux épreuves à subir devant les jurys d'examens institués par le Roi en exécution des lois sur l'enseignement à l'exception de ceux prévus à l'article 40 des lois sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires, ainsi qu'aux examens et concours administratifs organisés par l'Etat, la Communauté française, la région, les provinces, les communes ou des organismes d'intérêt public. Elle crée, lorsque le besoin s'en fait sentir, des cours nécessaires à cet effet.

§ 2. La Communauté française organise un enseignement à distance pour les élèves de nationalité belge d'expression française résidant

à l'étranger pour ce qui concerne les programmes de l'enseignement du pays d'accueil qui diffèrent des programmes suivis dans l'enseignement en Communauté française. Elle crée, lorsque le besoin s'en fait sentir, les cours nécessaires à cet effet.

§ 3. La Communauté française organise tous les cours d'enseignement à distance qu'elle juge nécessaires à la formation continuée des enseignants de l'enseignement de plein exercice et de promotion sociale.

§ 4. La Communauté française organise tous les cours d'enseignement à distance qu'elle juge nécessaires au développement de la personnalité pour une meilleure insertion sociale, professionnelle et scolaire.

ART. 3

Les cours de la Communauté française sont gratuits.

Aucun droit d'inscription direct ou indirect ne peut être perçu ou accepté.

Seule peut être perçue une redevance dont le montant sera fixé par l'Exécutif pour la fourniture de feuilles de devoirs, d'enveloppes et l'usage de tout matériel audio-visuel et autre.

ART. 4

§ 1^{er}. Il est créé un service d'inspection de l'enseignement à distance qui est chargé de contrôler la progression des cours conformément au programme des branches enseignées et le niveau des études des cours de la Communauté française.

§ 2. L'Exécutif fixe le cadre et règle l'organisation de l'Inspection.

ART. 5

Il est créé auprès de l'Exécutif un conseil supérieur de l'enseignement à distance chargé de donner à l'Exécutif soit d'initiative, soit à la demande de celui-ci, des avis sur toute question relative à l'enseignement à distance.

Sa composition et son fonctionnement sont réglés par l'Exécutif.

ART. 6

Les cours organisés par la Communauté française sont créés par l'Exécutif. Ils sont dispensés en français. Les programmes sont établis en fonction de ceux des concours, des examens et des formations auxquels les cours préparent.

Les autres modalités d'organisation et de fonctionnement sont réglées par l'Exécutif.

ART. 7

§ 1. Les professeurs des cours à distance de la Communauté française sont choisis :

1° soit parmi les professeurs qui enseignent la branche depuis trois ans au moins dans un établissement d'enseignement de plein exercice ou de promotion sociale organisé dans la Communauté française et qui sont porteurs des titres requis à cet effet;

2° soit parmi les fonctionnaires de premier niveau des administrations de l'Etat, de la Communauté, des Régions et des organismes d'intérêt public, lorsqu'il s'agit de l'enseignement de matières administratives.

Ils sont désignés par l'Exécutif pour un terme de deux ans renouvelable.

§ 2. L'Exécutif peut faire appel dans les conditions fixées par lui à des professeurs de l'enseignement de plein exercice mis en disponibilité.

§ 3. L'Exécutif peut également faire appel à des spécialistes pour les cours à distance visés aux §§ 3 et 4 de l'article 2.

Ils sont désignés par l'Exécutif pour un terme d'un an renouvelable.

§ 4. L'Exécutif peut, par convention, charger une personne publique ou privée de la conception et de la réalisation des cours à distance visés à l'article 2 §§ 3 et 4.

ART. 8

Les professeurs des cours à distance de la Communauté française sont rémunérés sur base d'une convention contractuelle dont les modalités sont définies par l'Exécutif. L'Exécutif détermine également les prestations maxima des professeurs, compte tenu de leurs autres prestations.

ART. 9

L'Exécutif charge son ministre de l'Enseignement de la mise en application des dispositions prévues aux articles 3, 5, 6, 7 et 8 du présent décret.

Bruxelles, le 18 septembre 1984.

Pour l'Exécutif de la Communauté française :

Le ministre de la Santé et de l'Enseignement,

R. URBAIN.