

Réflexions quant à l'effectivité des recours offerts par les articles 81 et 89 du décret «missions»

par Pierre Coetsier

Il ne peut être contesté que quelle que soit la gravité des faits qui sont reprochés à un élève, une décision d'exclusion définitive constitue une sanction extrêmement grave, tant au niveau de ses principes qu'en ce qui concerne les conséquences directes et indirectes rencontrées par la personne sanctionnée.

Manifestement conscient des implications engendrées par ce type de décision, le législateur de la Communauté française, au travers de son décret du 24 juillet 1997 (décret «Missions»), a organisé la procédure qui doit trouver à s'appliquer dans de telles circonstances, tant au niveau de l'enseignement de la Communauté française qu'au niveau de l'enseignement subventionné.

Ainsi, pour ce qui concerne le premier type d'enseignement, l'article 81 du «décret missions» prévoit que *l'exclusion définitive est prononcée par le chef d'établissement*, un droit de recours étant ouvert auprès du Ministre. Pour l'enseignement subventionné, de manière plus ou moins similaire, l'article 89 de ce même décret prévoit que *l'exclusion définitive est prononcée par le Pouvoir organisateur ou son délégué* (dans les faits, généralement le chef d'établissement scolaire), un recours pouvant être introduit, en cas de délégation, à la Députation permanente du Conseil provincial (enseignement provincial), au Collège des Bourgmestre et Échevins (enseignement communal), au Conseil d'administration du pouvoir organisateur (enseignement libre subventionné).

Dans l'hypothèse d'une délégation, la compétence permettant l'exclusion d'un élève est très généralement attribuée au chef d'établissement.

Il est à cet égard important de souligner, même si cela ne fait pas l'objet de la pré-

sente réflexion, que dans les cas où aucune délégation n'a été organisée et qu'en conséquence il appartient au Pouvoir organisateur de prendre la décision d'exclusion, la législation n'organise aucune possibilité de recours «interne» d'opportunité à l'élève sanctionné.

L'on constate donc qu'au niveau de l'enseignement de la Communauté française et en cas de délégation au niveau de l'enseignement subventionné (soit la plupart du temps), un recours est ouvert aux élèves sanctionnés, recours de légalité mais surtout «d'opportunité», contrairement au recours offert devant le Conseil d'État qui lui est limité à la violation aux formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, à l'excès de pouvoir, au détournement de pouvoir et aux contrôles de légalité interne et externe de l'acte critiqué.

Ce recours auprès du Pouvoir organisateur s'avère dès lors extrêmement important dans la pratique, celui-ci offrant à l'élève la possibilité d'un réexamen complet de la sanction prise par le chef d'établissement au regard notamment des

faits reprochés et griefs invoqués, de sa légalité, de son opportunité, le tout en référence aux conditions visées par les dispositions précitées du décret pouvant justifier une exclusion.

Il est utile de rappeler qu'un recours :

- c'est une garantie contre l'erreur, la décision prise pouvant être étudiée une seconde fois et par des juges le cas échéant plus expérimentés et plus nombreux;
- pour la personne amenée à prendre la décision d'exclusion, c'est une invitation à bien «juger», sachant que sa décision sera soumise à d'autres «juges» qui examineront et peut-être critiqueront la sanction infligée.

Dans les principes, et au vu de la particulière importance de la décision prononcée notamment pour la personne visée par la sanction, cette législation s'avère manifestement opportune, empêchant tout pouvoir discrétionnaire dans le chef du pouvoir organisateur de l'établissement scolaire et/ou de son chef d'établissement.

Le malaise du Pouvoir organisateur amené à connaître d'un recours à l'encontre de son chef d'établissement

Hormis cette volonté, faut-il encore que dans les faits, ce recours s'avère «*effectif*» et pertinent, aucun motif «*extérieur*» au contentieux proprement dit ne pouvant évidemment influencer la décision à prendre par l'autorité saisie du recours. Ces motifs extérieurs peuvent notamment être directement engendrés par la «*qualité*» de l'autorité habilitée à connaître du recours introduit.

Il s'agit là de la question précise posée dans le cadre du présent examen.

Au vu de leur qualité «*organisationnelle*» au sein de l'établissement scolaire proprement dit et des relations juridiques, administratives, contractuelles, etc, les liant aux chefs d'établissement amenés à prendre la décision d'exclusion en premier ressort, les autorités de recours visées par le décret «*Mission*» (ministre pour l'enseignement de la Communauté française et d'une manière générale, le Pouvoir organisateur pour l'enseignement subventionné) présentent-elles les qualités requises permettant une critique se voulant impartiale, objective, de la sanction infligée.

L'article 2 de la loi du 29 mai 1959 (Pacte scolaire) prévoit que les Écoles officielles sont celles qui sont organisées par l'État, les Provinces, les Communes, ou par toute personne de droit public. Les écoles qui ne sont pas officielles sont dites libres.

De manière fondamentale, l'alinéa 3 de cette disposition édicte que le Pouvoir organisateur d'un établissement d'enseignement est l'autorité, la ou les personnes physique(s) ou morale(s) qui en assume(nt) la responsabilité.

Chaque établissement scolaire disposera donc d'un Pouvoir organisateur qui assumera la responsabilité dudit établissement (condition de subventionnement au sens de l'article 24, § 2 de la loi du 29 mai 1959).

Pour ce qui est de l'enseignement de la Communauté française, le Pouvoir organisateur est constitué au sein de la Communauté française, représentée par son ministre de l'Enseignement. Au niveau de l'enseignement provincial et communal, le Pouvoir organisateur se

retrouve au niveau de la Députation permanente du Conseil provincial et du Collège des Bourgmestre et Échevins (art. 27bis du décret du 6 juin 1994). Le Pouvoir organisateur de l'enseignement libre subventionné est généralement constitué dans le cadre d'une A.S.B.L. régie par la loi du 27 juin 1921.

Dans les faits, il va de soi que la gestion quotidienne au sens large de l'établissement d'enseignement est déléguée par le Pouvoir organisateur au «*chef d'établissement*» (Préfet, Directeur, ...), un lien de subordination existant nécessairement entre la personnalité juridique que constitue le Pouvoir organisateur (qui assume au sens des dispositions légales précitées la responsabilité de l'établissement) et ledit chef d'établissement.

Il s'agira là d'un choix essentiel dans le chef du Pouvoir organisateur.

La désignation du chef d'établissement constituera pour le Pouvoir organisateur une décision extrêmement importante, ce choix étant censé refléter l'image que ce dernier veut donner de son établissement et de la ou des stratégie(s) à y appliquer (qualité des études, discipline, ...).

Il existe donc un lien très étroit entre le Pouvoir organisateur et son chef d'établissement.

Ce lien, à côté de son aspect juridique, est principalement axé au niveau des choix structurels et organisationnels à prendre au sein de l'établissement, des projets pédagogiques, de discipline qui y seront développés, tout en n'oubliant évidemment pas qu'en fin de compte, c'est bel et bien ce Pouvoir organisateur qui assume la responsabilité des dits choix.

À la lecture de ces principes, il est aisé de prendre conscience du malaise dans lequel se situe le Pouvoir organisateur lorsqu'il est amené à connaître d'un recours introduit par un élève s'étant vu infliger en premier ressort une exclusion définitive par le chef d'établissement.

Comme déjà dit, une décision d'exclusion est une sanction extrêmement

grave, tant au niveau de ses principes qu'en ce qui concerne ses implications.

En cas de contestation par l'élève sanctionné (ce qui sera évidemment le cas dans l'hypothèse où un recours est introduit), un sentiment d'injustice risque d'être vécu par celui-ci, sentiment engendrant inévitablement des difficultés «*relationnelles*» entre la personne sanctionnée et celui qui exclura, à savoir le chef d'établissement.

D'un autre côté, une telle sanction et les faits l'ayant justifié feront nécessairement l'objet d'une publicité au sein de la structure scolaire proprement dite, bon nombre d'élèves, de parents et d'enseignants en étant d'une manière ou d'une autre informés.

Sur base de ce contexte général, voilà le Pouvoir organisateur placé dans une situation plus qu'inconfortable lorsqu'il sera amené à connaître du recours introduit.

En effet, imaginons que pour des motifs factuels, de procédure ou purement légaux, le Pouvoir organisateur se voit tenté de réformer la décision d'exclusion prise par le chef d'établissement.

Hormis le fait de devoir prendre cette décision, le Pouvoir organisateur sait que les conséquences de réformation (notamment la réintégration de l'élève exclu) risquent d'être immédiates au niveau tout d'abord des relations existant entre le Pouvoir organisateur et son chef d'établissement, mais également et surtout entre ce dernier, sa population scolaire (élèves et parents) et le corps enseignant.

Il est dans un premier temps extrêmement difficile de juger et de «*critiquer*» une décision prise par une personne à qui l'on a octroyé sa confiance dans le cadre d'un lien de subordination (et quelle confiance : la gestion quotidienne et quasi complète d'un établissement scolaire dont on assume au sens légal du terme la responsabilité).

Le Pouvoir organisateur est ensuite parfaitement conscient que les retombées de sa décision risquent d'être extrêmement importantes au sein de l'établissement proprement dit et de sa population.

Aux yeux de l'élève sanctionné et ensuite réhabilité, le chef de l'établissement risque de perdre tout crédit.

Pour ce qui concerne la population estudiantine, l'autorité du chef d'établissement risque tout simplement d'être désapprouvée.

Enfin, au niveau des parents et du corps enseignant, le Pouvoir organisateur lui-même risque également de se discréditer, pouvant le cas échéant donner une «*image*» de laxisme, créant ensuite et surtout un sentiment d'incompréhension sur la question de savoir comment ce Pouvoir organisateur a pu remettre en question la décision de son propre chef d'établissement, censé faire respecter l'intégrité de l'établissement et de manière plus générale la bonne gestion de celui-ci, et ce au nom de celui qui en assume la responsabilité (c'est-à-dire le Pouvoir organisateur lui-même).

Ces différents paramètres ne peuvent évidemment, dans le souci bien légitime du Pouvoir organisateur de voir assurer la pérennité de son établissement, être écartés, ceux-ci étant au contraire en permanence présents à l'esprit de l'autorité de recours lorsqu'elle est amenée à connaître du recours introduit par l'élève.

En synthèse :

- un malaise risque de s'instaurer entre le chef d'établissement et le Pouvoir organisateur et ce au vu des répercussions créées par la décision de réintégration au sein de l'établissement proprement dit et de sa population;
- le chef d'établissement risque de voir diminuer sa crédibilité et donc son autorité aux yeux de l'élève concerné et d'une manière plus grave encore, de sa population estudiantine et du corps professoral;
- le Pouvoir organisateur risque lui-même de perdre son renom, et ce au vu de la position qu'il a adoptée par rapport à son chef d'établissement à qui, jusqu'à preuve du contraire, il a octroyé sa confiance pour assurer le bon développement de son établissement au vu notamment d'impératifs pédagogiques, de discipline, etc.

Le Pouvoir organisateur, au vu de sa qualité, peut-il prendre la «*responsabilité*» de poser cet acte présentant de telles conséquences, conséquences qu'il souhaite par ailleurs voir écartées au vu

de sa position dans l'organigramme de l'établissement scolaire.

La pérennité de son établissement et la «*qualité*» des relations liant tout d'abord le Pouvoir organisateur et son directeur et ensuite ce dernier à sa population scolaire (enseignants, élèves et parents) ne sont-elles pas beaucoup plus importantes qu'un recours introduit par un élève, dont le maintien dans l'établissement ne présente de toute façon pas une exigence fondamentale pour la survie de ce dernier ?

Dès lors, quelle que soit l'attitude que le Pouvoir organisateur souhaite adopter lorsqu'il est saisi d'un tel recours, ces différents paramètres, consciemment ou inconsciemment, apparaîtront de manière récurrente dans la balance des intérêts auxquels cette autorité sera confrontée pour examiner le bien fondé de la décision prise en premier ressort.

Nous sommes donc loin d'un examen objectif, impartial, limité aux seuls éléments de la cause, du recours introduit, le Pouvoir organisateur se voyant imposer dans sa prise de décision un certain nombre d'éléments et de paramètres extérieurs au litige, éléments et paramètres échappant en outre totalement à l'appelant dans le cadre de la défense proposée.

Cette situation trouve évidemment son origine dans le lien structurel et organisationnel unissant le Pouvoir organisateur à son établissement scolaire et à fortiori à son chef d'établissement.

Il n'est pas non plus inutile de souligner le fait que dans de nombreux établissements libres subventionnés, le chef d'établissement lui-même siège au sein du Pouvoir organisateur, ce dernier disposant ainsi de la possibilité de délibérer dans le cadre du recours introduit (contre sa propre décision) au même titre que les autres membres de ce Pouvoir organisateur !

Les organes visés par le décret «*Missions*» compétents pour connaître des recours en cas d'exclusion définitive ne présentent en conséquence pas le recul nécessaire à l'examen adéquat d'un tel contentieux.

Les liens unissant les deux autorités (chef d'établissement et Pouvoir organi-

sateur) et le souci commun de développer un projet scolaire et pédagogique au sein de l'établissement rendent difficile, voire impossible, un examen objectif et impartial des recours introduits.

À cet égard, les statistiques connues au sein de la Communauté française relativement aux décisions prononcées dans le cadre des recours introduits tendent à démontrer que l'analyse réalisée et les constatations qui en découlent se confirment (voir circulaire ministérielle du 5 mai 2003 - Enseignement de la Communauté française : *pour l'année 2002-2003 et avant les congés de Pâques, une annulation d'exclusion prononcée pour 53 recours examinés*).

La solution ?

Retirer dans un premier temps ce contentieux de la compétence du Pouvoir organisateur. Il pourrait ensuite être créé au sein de la Communauté française et au sein de chaque type d'enseignement subventionné une Commission mixte de recours, composée d'un représentant respectif des chefs d'établissement, des enseignants et des élèves (voire d'inspecteurs généraux et d'un magistrat), ces autorités, déliées des soucis certes légitimes imposés au pouvoir organisateur, disposant alors de toute la neutralité requise pour connaître des recours, en référence uniquement aux éléments de la cause et donc indépendamment d'éléments «*polluants*» tels que décrits ci-avant.

À cet égard, de manière similaire, en référence aux règles en vigueur concernant l'évaluation des études dans l'enseignement secondaire, il a été créé des Conseils de recours, extérieurs à l'établissement, composés d'inspecteurs généraux et de chefs d'établissements (art. 97 du décret). *Les conséquences parfois catastrophiques des échecs et des décrochages scolaires* ont justifié la mise en place d'une telle structure.

La gravité d'une sanction telle que l'exclusion définitive ne mériterait-elle pas une attention similaire au niveau de la «*qualité*» du recours ouvert ?

La question est posée.