

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

RLR : 190-0

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 1er de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, la présente ordonnance a pour objet de permettre l'adoption de la partie législative du code de l'éducation.

Le projet de code de l'éducation est le résultat de plusieurs années de travaux menés au sein du ministère de l'éducation nationale, sous l'égide de la Commission supérieure de codification, qui en avait achevé l'examen en 1996. Après avis du Conseil d'Etat, le projet de loi relatif à la partie législative du code de l'éducation a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 juillet 1997 et adopté par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le 27 mai 1998.

Les contraintes du calendrier parlementaire n'ayant pas permis son inscription à l'ordre du jour, le code de l'éducation a été inclus dans la liste des codes dont le Gouvernement est habilité à adopter la partie législative par voie d'ordonnance.

Le projet d'ordonnance relatif au code de l'éducation a été établi conformément à la version issue des travaux de la commission des affaires culturelles de

l'Assemblée nationale. Ce texte a en effet été examiné de manière approfondie par la commission parlementaire, qui lui a apporté des améliorations de forme et des amendements de cohérence, sans remettre en cause les choix fondamentaux du projet déposé quant au champ du code, à son articulation générale et aux solutions adoptées sur les diverses questions juridiques. Le projet a été actualisé par l'insertion des nouvelles dispositions législatives promulguées depuis 1998 et entrant dans son périmètre.

Le domaine de l'éducation n'a jamais fait l'objet d'une codification d'ensemble. Le seul code intervenu dans ce domaine est le code de l'enseignement technique, réalisé par décret en 1956 et qui ne reçut pas de validation législative ultérieure. L'édifice législatif et réglementaire est rendu particulièrement complexe du fait de la stratification et de l'imbrication de dispositions d'époques diverses, que l'intervention de lois récentes n'a pas atténuées. C'est pourquoi il avait été décidé, dès le premier programme de codification, de combler cette lacune en engageant l'élaboration d'un code de l'éducation.

Le périmètre du code de l'éducation a été conçu d'emblée comme devant réunir l'ensemble des dispositions relatives au système éducatif français et, à ce titre,

comme largement interministériel. Sans que cela n'entraîne évidemment de modification dans les attributions des différents départements ministériels, il est apparu nécessaire que le contenu de ce code ne se borne pas aux seuls enseignements relevant du ministère de l'éducation nationale, mais que les formations organisées sous la responsabilité ou le contrôle d'autres ministres soient également insérées dans le code de l'éducation.

Ainsi, tous les enseignements, généraux ou spécialisés, relevant du ministère chargé de l'éducation nationale, sont concernés par la codification, ce qui inclut naturellement les enseignements supérieurs. De même, le principe d'une codification des textes relatifs aux rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés a été retenu, conformément à l'objectif d'une codification rationnelle regroupant l'ensemble des dispositions relatives à un domaine du droit.

S'agissant des formations relevant d'autres ministères, les choix ont été faits compte tenu de la matière développée dans les codes existants, en refonte ou en préparation. Ainsi, l'enseignement agricole demeure régi par le code rural dont il est, de longue date, partie intégrante ; les dispositions correspondantes sont citées dans le code de l'éducation, "code suiveur", afin d'offrir aux usagers une vue d'ensemble des formations. De même, les dispositions relatives à la formation professionnelle et à l'apprentissage sont-elles citées, quand elles figurent déjà au code du travail, ou codifiées dans le code de l'éducation, quand elles ne sont dans aucun code existant.

Les compétences en matière d'éducation transférées aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation sont codifiées dans le code de l'éducation. Les textes se répartissent ainsi de manière harmonieuse entre le code de l'éducation et le code général des collectivités territoriales, puisque ce dernier, promulgué en 1996, est un code d'organisation et non de compétences.

Enfin, le code de l'éducation reprend en code "pilote" les dispositions du code de la santé publique en matière de santé scolaire, dont les services et les personnels sont gérés par l'éducation nationale. Les dispositions de l'ordonnance n° 58-1373 du 30 décembre 1958 relative à la création des centres hospitaliers et universitaires et à la réforme des études médicales sont réparties entre le code de l'éducation et le code de la santé publique, chaque code citant sous forme d'articles "uiveurs" les dispositions codifiées dans l'autre, afin que le lecteur accède à l'ensemble par l'un comme par l'autre code.

Le projet de code de l'éducation comprend neuf livres, regroupés en quatre parties, qui sont consacrées respectivement aux dispositions générales et communes, à savoir les principes généraux et l'administration de l'éducation (livres Ier et II), aux enseignements scolaires (livres III à V), aux enseignements supérieurs (livres VI à VIII) et aux personnels (livre IX).

La spécificité des textes concernant l'enseignement supérieur est suffisamment marquée pour justifier qu'une partie entière leur soit consacrée après celle relative aux enseignements scolaires ; à l'intérieur de ces divisions principales, les textes sont regroupés par thèmes (enseignements, établissements, vie scolaire) plutôt que selon la répartition traditionnelle en degrés.

Le livre Ier a pour objet de regrouper les dispositions relatives aux principes généraux de l'éducation et aux missions du service public pour tous les niveaux d'enseignement. Il présente successivement les grands principes sur lesquels repose le système éducatif : le droit à l'éducation pour tous, l'obligation et la gratuité, la laïcité, la liberté de l'enseignement, et en expose les objectifs et les missions générales.

Le livre II rassemble les dispositions relatives à l'administration de l'éducation. Ce livre présente en premier lieu les dispositions relatives à la répartition des compétences de l'Etat et des

collectivités locales en matière d'éducation, puis l'organisation des services administratifs nationaux et déconcentrés, les instances consultatives nationales et locales et, enfin, l'inspection et l'évaluation du système éducatif.

Le livre III est le premier des trois livres consacrés aux enseignements scolaires ; il présente l'organisation de ces enseignements, en commençant par les dispositions générales pour aborder ensuite les enseignements du premier degré, les enseignements du second degré et ceux relevant de différentes tutelles ministérielles.

Le livre IV a pour objet de regrouper les dispositions relatives à l'organisation des établissements d'enseignement scolaire. Les différents types d'établissement sont classés selon le niveau de l'enseignement qu'ils dispensent (écoles, collèges, lycées), selon leur caractère public ou privé et selon leur situation en France ou à l'étranger.

Le livre V est consacré à la vie scolaire. Les dispositions correspondantes ont trait aux droits et obligations des élèves, aux aides à la scolarité, à la santé et aux activités périscolaires.

Le livre VI est le premier des trois livres consacrés aux enseignements supérieurs. Il présente l'organisation de ces enseignements en commençant par les dispositions générales, pour aborder ensuite les études universitaires par grands secteurs disciplinaires, les formations de santé, les formations technologiques, les formations dispensées dans les grands établissements et les écoles normales supérieures, ainsi que les enseignements relevant de différentes tutelles ministérielles.

Le livre VII est consacré aux établissements d'enseignement supérieur. Il regroupe les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, des instituts universitaires de formation des maîtres, des autres établissements d'enseignement

supérieur relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur ou d'autres tutelles ministérielles, et des établissements d'enseignement supérieur privés.

Le livre VIII est consacré à la vie universitaire. Les dispositions correspondantes ont trait aux droits et obligations des étudiants, aux aides et aux œuvres universitaires, à la santé et aux activités périuniversitaires.

Le livre IX regroupe les dispositions relatives aux personnels intervenant dans le domaine de l'éducation à tous les niveaux de formation, qu'il s'agisse des personnels enseignants ou non enseignants.

Les adaptations formelles nécessitées par la réunion des textes codifiés consistent, conformément à la loi d'habilitation, en une mise en cohérence rédactionnelle de leurs dispositions : modification des références internes, modernisation et harmonisation de termes ou de notions. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que les textes législatifs en cause sont d'époques ou d'inspirations différentes et comprennent des lois de portée générale et d'autres très spécifiques.

Le rapprochement de ces dispositions a fait parfois apparaître des recoupements, si bien que certains articles ont dû être recomposés, c'est-à-dire scindés, fusionnés ou dupliqués, afin de rendre le tout plus cohérent. Inversement, l'unité des lois d'origine n'a pu être que partiellement préservée, leurs articles devant être répartis en fonction des divisions du code et réunis aux autres textes concernant les mêmes questions.

Des problèmes de terminologie ont également été rencontrés, qui sont liés au caractère ancien de certaines lois. L'évolution de la langue et les modifications du système éducatif ont rendu inadéquats de nombreux termes utilisés dans les textes d'origine, qu'il convenait de moder-

niser en les remplaçant par les termes en usage aujourd'hui. Il s'agit de termes comme les "salles d'asile", ou l'enseignement "primaire", auquel on a substitué "élémentaire" ou "du premier degré", ou encore l'enseignement "libre", remplacé conformément à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 par les termes : "établissements d'enseignement privés".

Certaines dispositions se plaçaient dans un contexte qui a considérablement changé. Ainsi, les termes d'origine des lois du 10 avril 1867 et du 28 mars 1882 sur la caisse des écoles avaient pour objet de favoriser la mise en place de l'obligation scolaire ; ceux des lois sur la gratuité de l'enseignement avaient pour effet de supprimer graduellement le caractère payant de l'enseignement, primaire (loi du 16 juin 1881) puis secondaire (lois de finances de 1927 à 1933). Sans que leur portée en soit modifiée, ces dispositions ont donc été modernisées ou reformulées pour les adapter au contexte d'aujourd'hui.

Enfin, les textes d'origine comportent parfois des formulations incompatibles avec l'opération de codification, comme les dispositions transitoires, qui n'ont pas été codifiées lorsque leur effet a été réalisé, conformément à la pratique habituelle.

Au-delà des adaptations formelles, le rapprochement des textes a fait apparaître la nécessité de procéder, dans un certain nombre de domaines, à une harmonisation de l'état du droit. Ces modifications apportées aux textes en vigueur restent dans les limites posées par la loi d'habilitation et par la décision du Conseil constitutionnel rendue à son sujet.

En premier lieu, des compléments ont été apportées à des dispositions en vigueur. Les régions ont été ajoutées aux collectivités territoriales citées dans les articles codifiant les articles 17 et 69 de la loi du 15 mars 1850, conformément à la jurisprudence du Conseil

d'Etat. De même, les dispositions relatives à l'inspection des établissements d'enseignement publics et privés sont étendues aux établissements du second degré. Les textes législatifs en vigueur ne concernent en effet que l'inspection des établissements du premier degré, celle des établissements du second degré ayant un fondement réglementaire. La modification apportée permet à la fois d'harmoniser l'état du droit et de respecter la hiérarchie des normes, s'agissant de dispositions relatives au contrôle d'établissements privés.

En second lieu, certaines dispositions pénales ont été harmonisées selon les principes du nouveau code pénal, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi présenté en 1997. Ainsi, l'article 5 de la loi du 4 août 1942 relative à la délivrance des titres et diplômes professionnels et la loi n° 89-468 du 10 juillet 1989 relative à l'enseignement de la danse prévoient la possibilité pour le juge de prononcer la fermeture des établissements, en complément de peines contraventionnelles pour des infractions, dans le premier cas, aux règles de délivrance des titres et diplômes sanctionnant la formation technologique et professionnelle ou, dans le second cas, aux règles d'ouverture et de fonctionnement des établissements d'enseignement de la danse. Afin de pouvoir conserver ces peines complémentaires de fermeture des établissements, qui ne peuvent plus, en vertu du nouveau code pénal, s'ajouter aux peines contraventionnelles, elles sont relevées au niveau correctionnel.

En troisième lieu, des dispositions ayant un objet très proche ont été réunies de manière à harmoniser la rédaction. Il s'agit, d'une part, des dispositions des lois du 15 mars 1850, du 30 octobre 1886 et du 25 juillet 1919 relatives aux incapacités pour diriger un établissement d'enseignement et, d'autre part, de celles des mêmes lois et de la loi du 12 juillet 1919 relatives aux poursuites et sanctions concernant les enseignants des établissements privés.

En quatrième lieu, des articles ont été créés pour permettre la coordination des dispositions du code de l'éducation avec celles relevant d'autres textes. Ainsi, en tête des livres II et IX, figurent deux articles précisant, d'une part, que l'éducation est un service public de l'Etat, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales et, d'autre part, que les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat s'appliquent aux membres des corps de fonctionnaires du service public de l'éducation sous réserve des dispositions du code de l'éducation.

Enfin, il convient d'évoquer la question de la codification des dispositions de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur et de celles de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. La plupart des dispositions de la loi du 12 novembre 1968 sont contraires à celles de la loi du 26 janvier 1984, sous réserve, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, des dispositions qui donnent aux enseignants des garanties d'indépendance conformes aux exigences constitutionnelles et qui n'ont pas été remplacées dans la nouvelle loi par des garanties équivalentes. Pour pouvoir procéder à une codification cohérente des dispositions relatives à l'enseignement supérieur, il convenait de déterminer exactement, dans le respect de la décision du Conseil constitutionnel, celles des dispositions de la loi du 12 novembre 1968 qui peuvent être considérées comme toujours en vigueur et celles de ses dispositions qui ont été remplacées par des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 et sont donc implicitement, mais nécessairement, abrogées. Le raisonnement suivi est celui que le Conseil d'Etat a employé dans un avis du 28 février 1991, rendu à propos d'une disposition de l'article 31 de la loi du 12 novembre 1968 : dès lors qu'une disposition de la loi du 12 novembre 1968 n'est pas au nombre des garanties auxquelles se réfère la décision du Conseil constitutionnel, rien ne fait obstacle à son abrogation par une disposition de la loi du 26 janvier 1984 qui, ayant le même objet, est

venue s'y substituer. On distinguera désormais clairement celles des dispositions de la loi de 1968 qui ont été implicitement abrogées par la loi de 1984 et qui, dès lors, sont explicitement abrogées par l'ordonnance sans être reprises et celles qui doivent être considérées comme toujours en vigueur et qui sont, par suite codifiées, à côté de celles issues de la loi de 1984.

Un nombre limité de modifications a été apportée aux textes en vigueur pour respecter la hiérarchie des normes.

Une seule disposition législative a paru ne pas pouvoir faire l'objet d'une codification au regard des règles constitutionnelles. Il s'agit de l'article 7 de la loi du 18 mars 1880 qui exige l'intervention d'une loi pour reconnaître d'utilité publique un établissement d'enseignement supérieur privé. Comme l'a considéré le Conseil d'Etat en 1997, cet article conduit à conférer au législateur une compétence que, depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, il ne peut tenir que de la Constitution et il y a lieu, dès lors, d'abroger cet article sans procéder à sa codification.

La codification permet également le déclassement de dispositions ayant un caractère réglementaire en tant qu'elles touchent à l'organisation des services de l'Etat, créent des instances consultatives ou organisent des procédures administratives qui sont aujourd'hui déconcentrées.

Par ailleurs, il est tenu compte des déclassements prononcés par les décisions n° 99-185 L du 18 mars 1999 et n° 2000-188 L du 30 mars 2000 du Conseil constitutionnel : ils concernent respectivement les dispositions des articles 5 et 42 de la loi du 26 janvier 1984 précitée désignant l'autorité administrative compétente, d'une part, pour accorder, après avis de la commission des titres, l'habilitation à délivrer le titre d'ingénieur diplômé et, d'autre part, pour approuver les délibérations des conseils

d'administration des universités relatives aux emprunts, prises de participation et créations de filiales et, s'agissant de la seconde décision, la durée de l'internat et du résidanat en médecine prévue à l'article 46 de la loi du 12 novembre 1968.

Il convient enfin de noter que, si certaines dispositions codifiées sont issues de lois de finances, aucune ne relève de leur domaine exclusif.

Le code de l'éducation précise les dispositions qui sont applicables ou étendues aux collectivités d'outre-mer, dans le respect des compétences propres dans le domaine de l'éducation qui leur sont reconnues par leurs statuts. Le projet d'ordonnance a été soumis à la consultation des collectivités.

La situation très différente de ces collectivités en matière d'éducation, ainsi que les changements statutaires récents ou à venir, ont conduit à prévoir, dans chacun des neuf livres du code, un titre comportant quatre chapitres consacrés respectivement aux îles Wallis et Futuna, à Mayotte, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

Il a été tenu compte des changements statutaires récents en Nouvelle-Calédonie, qui est notamment responsable de l'enseignement du premier degré public depuis le 1er janvier 2000, ainsi que de l'intervention de nouvelles dispositions législatives promulguées depuis 1998. Plusieurs de ces lois n'ont en effet pas été rendues applicables, au moment de leur promulgation, aux collectivités de l'outre-mer, alors qu'elles portent modification de lois déjà étendues, comme la loi du 26 janvier 1984 ou la loi du 10 juillet 1989 précitées. Il est procédé, ainsi que le permet la loi d'habilitation, à l'extension des dispositions nouvelles, dans un objectif de cohérence avec les autres dispositions codifiées.

Enfin, la partie Outre-mer du code tente de

remédier au caractère lacunaire et parcellaire de la législation applicable dans les différentes collectivités en matière d'éducation. C'est ainsi que sont déclarés applicables dans l'ensemble des collectivités les principes généraux qui figurent au livre Ier, alors que les textes d'origine n'y avaient pas été étendus. Des adaptations ont toutefois été jugées nécessaires pour tenir compte de leurs spécificités culturelles et statutaires.

Les dispositions codifiées sont cependant loin d'être toutes déclarées applicables dans les collectivités concernées, et ce alors même que les compétences des autorités locales ne sont pas en cause. La teneur de ces dispositions interdit en effet de procéder à des extensions législatives sans expertise préalable quant à leurs conséquences administratives et financières. Les lacunes et disparités qui demeurent devront néanmoins être traitées selon les procédures législatives normales.

Le projet d'ordonnance, auquel est annexé le projet de code, comprend dix articles.

L'article 1er a pour effet de créer un code de l'éducation établi à droit constant, en donnant valeur législative aux dispositions regroupées au sein de l'annexe.

L'article 2 permet la modification automatique des dispositions d'autres codes, reproduites dans le code de l'éducation à titre de code "suiveur", lorsque ces dispositions viendront à être modifiées.

L'article 3 pour objet de prévoir le remplacement des références à des lois abrogées et reprises dans le code de l'éducation, qui sont contenues dans d'autres lois, par des références aux dispositions correspondantes du code de l'éducation ; cet article prévoit expressément le remplacement, dans les textes législatifs, de la référence aux "écoles de formation maritime et aquacole "par la référence aux" lycées professionnels maritimes ".

L'article 4 a pour objet de modifier le livre II du code des juridictions financières pour en faire le code "suiveur" du code de l'éducation, en ce qui concerne les dispositions relatives à l'adoption et au contrôle des budgets des établissements publics locaux d'enseignement, qui ont été insérées dans ce code par la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 dans l'attente de l'élaboration d'un code de l'éducation et qui figurent désormais aux articles L. 421-11 à L. 421-13 du code de l'éducation.

L'article 5 a pour objet de modifier le code du service national pour en faire le code "suiveur" du code de l'éducation, afin de tenir compte du transfert dans ce dernier d'un article relatif à l'enseignement de la défense.

L'article 6 a pour objet de modifier l'article L. 810-1 du code rural afin d'y remplacer la référence à la loi du 10 juillet 1989 précitée par la référence au code de l'éducation.

L'article 7 porte abrogation des dispositions législatives qui sont proposées à la présente codification, ainsi que de celles qui, ayant été implicitement abrogées ou n'ayant plus d'objet,

ne sont pas reprises dans le code de l'éducation. L'article 8 concerne les dispositions qui, contenues dans des lois mentionnées dans l'article précédent, sont de nature réglementaire au regard de la Constitution ; l'abrogation de ces dispositions ne prendra effet qu'à compter de l'entrée en vigueur de la partie réglementaire du code de l'éducation, qui en reprendra la substance.

L'article 9 a pour effet de rendre l'ordonnance et le code de l'éducation applicables dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, à l'exception des abrogations énumérées à l'article 7 portant sur des dispositions qui relèvent de la compétence de ces collectivités.

L'article 10 est l'article d'exécution.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.