CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.457/2/V
du 28 aout 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'définissant les objectifs généraux de l'audit dans les établissements d'enseignement de promotion sociale et déterminant les dispositifs pédagogiques ou éducatifs spécifiques évalués durant les années scolaires 2019-2020 à 2023-2024 dans les établissements d'enseignement de promotion sociale ainsi que les modalités d'exécution y relatives en application de l'article 5, §§ 1 et 2 du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

Le 18 juillet 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [*] jusqu'au 3 septembre 2019, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'définissant les objectifs généraux de l'audit dans les établissements d'enseignement de promotion sociale et déterminant les dispositifs pédagogiques ou éducatifs spécifiques évalués durant les années scolaires 2019-2020 à 2023-2024 dans les établissements d'enseignement de promotion sociale ainsi que les modalités d'exécution y relatives en application de l'article 5, §§ 1 et 2 du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 aout 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Wanda VOGEL et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 aout 2019.

*

[*] Ce délai résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 aout.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Le préambule vise, au titre de fondement juridique, l'article 5, §§ 1er et 2, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au Service général de l'Inspection' qui dispose comme suit :

> « § 1er. Dans le cadre de ses compétences concernant l'enseignement de promotion sociale, le Service de l'Inspection visé à l'article 3, alinéa 3, 3°, est chargé de missions d'audit portant sur les établissements pour lesquels la Cellule intermédiaire de coordination valide la demande d'audit formulée par les Services du Gouvernement ou par le pouvoir organisateur concerné, sur la base d'objectifs généraux définis par le Gouvernement en vertu des lois, décrets et règlements de l'enseignement de promotion sociale.
>
> Le Gouvernement précise la méthodologie générale sur la base de laquelle les missions visées à l'alinéa 1er sont exécutées. Avant toute mission d'audit, la Cellule intermédiaire de coordination fixe la portée et les limites du mandat confié au Service général de l'Inspection pour les besoins de la mission. L'Inspecteur général coordonnateur, en concertation avec la Cellule intermédiaire de coordination, détermine le dispositif et la méthodologie spécifique sur la base desquels la mission est réalisée.
>
> Toute mission d'audit donne lieu, dans les quinze jours ouvrables suivant sa clôture, à l'établissement d'un diagnostic, repris dans un rapport dont le modèle est défini par le Gouvernement, sur la proposition de l'Inspecteur général coordonnateur, et destiné à la Cellule intermédiaire de coordination ainsi qu'à l'établissement audité. Dans ce cadre, le Service général de l'Inspection agit par voie de recommandations.
>
> Si, dans le cadre du mandat d'une mission d'audit, un manquement substantiel présumé est relevé, qui serait susceptible de donner lieu à une mission visée au paragraphe 4, le rapport visé à l'alinéa 3 en fait mention. Il peut faire l'objet d'un rapport distinct, transmis immédiatement, par la voie hiérarchique, au fonctionnaire général en charge de la Direction générale du Pilotage du Système Éducatif.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

§ 2. Le Service de l'Inspection visé au paragraphe 1er est chargé de missions d'évaluation portant sur la mise en oeuvre de dispositifs pédagogiques ou éducatifs spécifiques à l'enseignement de promotion sociale en application d'une disposition décrétale ou règlementaire ou en application d'un dispositif expérimental autorisé par le Gouvernement.

Dans l'enseignement subventionné par la Communauté française, la mission visée à l'alinéa 1er participe du contrôle des conditions d'octroi des subventions, tel que prévu à l'article 24, § 2, alinéa 2, 2°, et § 2*bis*, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de l'enseignement.

Le Gouvernement précise les modalités sur la base desquelles les missions visées à l'alinéa 1er sont exécutées.

Les missions visées à l'alinéa 1er sont exécutées à la demande du Gouvernement, formulée éventuellement sur la proposition du Service général de l'Inspection, par la voie de la Cellule intermédiaire de coordination.

Avant toute mission d'évaluation, la Cellule intermédiaire de coordination fixe la portée et les limites du mandat confié au Service général de l'Inspection pour les besoins de la mission. L'Inspecteur général coordonnateur, en concertation avec la Cellule intermédiaire de coordination, détermine le dispositif et la méthodologie spécifique sur la base desquels la mission est réalisée.

Toute mission d'évaluation donne lieu, dans les trente jours ouvrables suivant sa clôture, à l'établissement d'un rapport circonstancié dont le modèle est défini par le Gouvernement, sur la proposition de l'Inspecteur général coordonnateur, et destiné au Gouvernement via la Cellule intermédiaire de coordination. Dans ce cadre, le Service général de l'Inspection agit par voie de recommandations. Au terme du plan pluriannuel, un rapport portant sur l'état des lieux, l'analyse et la conformité des dispositifs pédagogiques ou éducatifs de l'enseignement de promotion sociale évalués est transmis par la voie hiérarchique à la Cellule intermédiaire de coordination et au Gouvernement.

Si, dans le cadre du mandat d'une mission d'évaluation, un manquement substantiel présumé est relevé, qui serait susceptible de donner lieu à une mission visée au paragraphe 4, le rapport visé à l'alinéa 6 en fait mention. Il peut faire l'objet d'un rapport distinct, transmis immédiatement, par la voie hiérarchique, au fonctionnaire général en charge de la Direction générale du Pilotage du Système Educatif […] » [1].

Dans les travaux parlementaires, il se lit ce qui suit :

« L'enseignement de promotion sociale et l'enseignement à distance de la Communauté française en e-learning accueillent un public particulier en reprise d'études ou en raccrochage scolaire. Ces deux formes d'enseignement mettent en œuvre des dispositifs pédagogiques et éducatifs particuliers qui nécessitent une approche spécifique dans le cadre des missions du Service d'Inspection qui y est associé.

[1] En application de l'article 161 du décret du 10 janvier 2019, l'article 5 de celui-ci entrera en vigueur le 1er septembre 2019.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

L'article 5 détaille donc les spécificités des missions du Service d'Inspection de l'Enseignement de promotion sociale et de l'enseignement à distance de la Communauté française en e-learning.

Il convient notamment de mettre en évidence que l'enseignement de promotion sociale est régi par le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale. C'est un enseignement orienté vers les adultes en reprise d'études et organisant des sections et unités d'enseignement allant du niveau secondaire inférieur jusqu'à l'enseignement supérieur de type long. Il délivre des titres correspondant à ceux délivrés par l'enseignement secondaire de plein exercice, y compris le certificat d'études de base, le certificat d'enseignement secondaire du deuxième degré, les certificats de qualification délivrés au terme des deuxième et troisième degrés, le certificat d'enseignement secondaire supérieur ainsi que des titres spécifiques et des grades académiques de bachelier ou de master. Par sa modularité, il permet des parcours individualisés, adaptés au rythme des apprenants, qui s'inscrivent dans une dynamique de formation tout au long de la vie.

Le paragraphe 1er vise à donner la possibilité aux Services du Gouvernement ainsi qu'aux pouvoirs organisateurs de demander une mission d'audit au sein d'établissements de l'enseignement de promotion sociale sur base d'objectifs généraux fixés par le pouvoir régulateur.

Une habilitation est donnée au Gouvernement afin de fixer les modalités et la méthodologie sur la base desquelles les missions d'audit sont exécutées. La Cellule intermédiaire de coordination définit quant à elle la portée et les limites du mandat confié au Service d'Inspection dans le cadre ces missions.

Ici aussi, la présomption d'un manquement substantiel relevé au cours d'une mission d'audit pourrait faire l'objet d'une mission d'investigation et de contrôle à la demande du Gouvernement ou du DG de la DGPSE.

Le paragraphe 2 charge l'Inspection des missions d'évaluation portant sur les dispositifs pédagogiques ou éducatifs au sein de l'enseignement de promotion sociale.

Celles-ci peuvent, par exemple, porter sur des dispositifs comme le plan d'accompagnement des étudiants qui vise à assurer à un public en reprise d'études une aide à la réussite, un suivi pédagogique, une valorisation des acquis et une orientation suite à l'identification de difficultés d'apprentissage. En outre, eu égard aux caractéristiques de ce public adulte, l'inspection peut évaluer l'application des dossiers pédagogiques, qui garantissent la mobilité des étudiants ainsi que les unités d'enseignement organisées en e-learning pour répondre aux besoins d'un parcours d'apprentissage plus adapté et soutenir l'évolution des étudiants dans une société du numérique. Enfin, l'enseignement de promotion sociale étant un acteur majeur de l'apprentissage tout au long de la vie, des conventions de valorisation ont été conclues avec des organismes de formation afin de faciliter les parcours de vie. Le SGI en évalue le respect au niveau des dossiers pédagogiques.

D'autres dispositifs sont aussi à envisager comme l'enseignement inclusif, l'information aux étudiants, la valorisation des acquis, la prévention des discriminations, les ressources didactiques...

Ces missions d'évaluation sont exécutées à la demande du Gouvernement, formulée éventuellement sur la proposition du SGI, par la voie de la Cellule intermédiaire de coordination.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

Il faut noter qu'avant toute mission d'évaluation, la Cellule intermédiaire de coordination fixe les limites et la portée du mandat confié à l'Inspection. Il revient ensuite, comme pour les missions d'audit, à l'Inspecteur général coordonnateur de proposer, en concertation avec la Cellule intermédiaire de coordination, par quel dispositif et par quelle méthodologie la mission sera réalisée.

La Cellule intermédiaire de coordination validera cette proposition et définira ainsi le dispositif et la méthodologie spécifique sur la base desquels la mission confiée à l'Inspection sera concrètement exécutée. Le mandat de chaque mission doit en effet être sans équivoque.

La présomption d'un manquement substantiel relevé au cours d'une mission d'évaluation pourrait ensuite faire l'objet d'une mission d'investigation et de contrôle à la demande du Gouvernement ou du DG de la DGPSE […] » [2].

Il en résulte que le législateur opère une distinction importante entre les missions d'audit (article 5, § 1er, du décret du 10 janvier 2019) et d'évaluation (article 5, § 2, du même décret).

2. Concernant les missions d'audit, l'article 2 du projet tend à exécuter l'habilitation au Gouvernement à définir les objectifs généraux visés « [à l'article] 5, § 1er, alinéa 1er, du décret ». Ceux-ci font l'objet de la partie 3 de l'annexe au projet.

Il y a cependant lieu de constater que la partie 3 de l'annexe au projet se contente principalement de paraphraser l'article 5, § 1er, alinéas 1er à 4, du décret du 10 janvier 2019 alors qu'elle ne définit pas les objectifs généraux.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre ces dispositions.

En outre, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait qu'il n'est pas cohérent de prévoir, dans le texte en projet, d'exécuter l'article 5, § 1er, alinéa 1er, alors qu'il existe un autre projet d'arrêté qui a pour objet de définir « la méthodologie générale de l'audit en milieu scolaire en application des articles 4, § 1er, alinéa 2, 5, § 1er, alinéa 2, et 7, § 1er, alinéa 2, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection ».

Ce projet, qui tend à exécuter la même disposition que l'arrêté examiné, fait l'objet de l'avis n° 66.270/2 donné le 17 juin 2019, dans lequel la section de législation a formulé l'observation suivante :

« En application des articles 4, § 1er, alinéa 2, 5, § 1er, alinéa 2, et 7, § 1er, alinéa 2, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au service général de l'Inspection', il incombe au gouvernement de 'définir' la méthodologie générale sur la base de laquelle les missions d'audit en milieu scolaire, prévues par ces articles, doivent être exécutées.

Une telle habilitation est de portée réglementaire.

[2] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 720/1, pp. 18 et 19.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires du décret qu'un guide ou un vade-mecum de l'audit en milieu scolaire permettra ensuite à l'inspecteur auditeur de réaliser sa mission selon la méthodologie générale commune [3].

L'annexe en projet confond les deux étapes en prévoyant, d'une part, des dispositions qui sont impératives et, d'autre part, des commentaires qui se présentent comme interprétatifs.

Afin de respecter la philosophie du décret, il convient de revoir cette annexe afin de n'y énoncer que les dispositions relatives à la méthodologie générale commune que l'auteur du projet entend rendre impératives et ce, sous la forme généralement usitée pour la rédaction des actes réglementaires. Ce n'est que dans une seconde phase que le Gouvernement pourra mettre à la disposition des destinataires un guide ou un vade-mecum portant tant sur les dispositions réglementaires de l'annexe que sur leur commentaire interprétatif.

L'annexe sera fondamentalement revue à la lumière de cette observation » [4].

Une telle façon de légiférer nuit à la clarté des textes quant aux règles applicables pour les missions d'audit du Service de l'Inspection dans les établissements d'enseignement de Promotion sociale.

Par ailleurs, afin d'éviter que des dispositions de ces deux projets ne fassent double emploi, il y a lieu d'assurer leur cohérence en les rassemblant dans un texte unique qui contiendra, notamment, les objectifs généraux (article 5, § 1er, alinéa 1er, du décret) et la méthodologie générale pour réaliser les audits (article 5, § 1er, alinéa 2, du décret).

3. Concernant les missions d'évaluation, l'article 3 du projet tend à exécuter l'habilitation conférée au Gouvernement de préciser les modalités des missions d'évaluation portant sur la mise en œuvre de dispositifs pédagogiques ou éducatifs spécifiques faisant l'objet des missions d'évaluation visées « à l'article 5, § 2, alinéa 1er, du décret ». Ceux-ci figurent dans les parties 1 et 2 de l'annexe au projet.

Il y a également lieu de constater ici que la partie 1 de l'annexe au projet, qui est intitulée « mise en application des missions d'évaluation de dispositifs pédagogiques ou éducatifs spécifiques à l'enseignement de promotion sociale », se contente principalement de paraphraser les articles 5, § 2, alinéas 1er à 7, du décret.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre ces dispositions.

---

[3] *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 720/1, p. 15 : « […] La méthodologie générale de l'audit est définie par le Gouvernement. Il s'agit notamment de définir les principes fondamentaux pertinents du processus de l'audit en milieu scolaire (intégrité, objectivité, confidentialité, compétence), les champs potentiels à investiguer, les règles de conduite, les normes de comportement attendu, sa déontologie, …
Un guide ou un vade-mecum de l'audit en milieu scolaire permettra à l'inspecteur auditeur de réaliser sa mission selon une méthodologie générale commune à l'ensemble des missions […] ». Voir également pp. 18 et 20.

[4] Avis n° 66.270/2 donné le 17 juin 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'définissant la méthodologie générale de l'audit en milieu scolaire en application des articles 4, § 1er, alinéa 2, 5, § 1er, alinéa 2, et 7, § 1er, alinéa 2, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection', pp. 3 et 4, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66270.pdf.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡

La partie 2 de l'annexe en projet, intitulée « dispositifs pédagogiques ou éducatifs à évaluer dans le cadre du plan pluriannuel en vue d'un mandat du Gouvernement au 1er septembre 2019 », semble quant à elle avoir pour objet de fixer les modalités sur la base desquelles les missions d'évaluation portant sur la mise en œuvre de dispositifs pédagogiques ou éducatifs spécifiques à l'enseignement de promotion sociale en application d'une disposition décrétale ou règlementaire ou en application d'un dispositif expérimental autorisé par le Gouvernement doivent être réalisées au cours des années scolaires 2019/2021, 2021/2023, 2023/2024.

Il appartient à l'auteur du texte de revoir le texte en projet afin de limiter la portée de celui-ci à la mise en œuvre de l'habilitation contenue à l'article 5, § 2, alinéa 2, du décret [5].

4. En conclusion, le texte doit être fondamentalement revu.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

[5] À noter que la version de la partie 2 de l'annexe au projet n'est pas définitive puisque le point 2.2 n'est pas complété.

‡LW-CIITPEDCF-GGEFHQW‡