



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.404/2
du 9 juin 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 7 février 2019 définissant la formation
initiale des enseignants’

Le 12 mai 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 7 février 2019 définissant la formation initiale des enseignants'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 juin 2021. 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 Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juin 2021.

*

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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Comme il ressort notamment de l'avis de l'Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ARES) n° 2020-19 du 29 septembre 2020, le texte en projet tendait à modifier des dispositions du décret du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants' et d'y insérer des dispositions nouvelles.

L'avant-projet soumis à la section de législation du Conseil d'État, en son article 1^{er}, remplace, par contre, toutes les dispositions des titres I^{er} à IV de ce décret. Le commentaire des articles n'a cependant pas été adapté en conséquence sur tous les points.

Par ailleurs, certains articles en projet contiennent des erreurs dans les références faites à d'autres articles en projet, qui sont au total assez nombreuses. Des observations faisant état d'erreurs sur ce point seront formulées dans le présent avis mais, compte tenu de ce qui précède, il ne peut être certifié que ces observations auront un caractère exhaustif.

Enfin, plusieurs dispositions de l'avant-projet ne tiennent pas compte des modifications intervenues à la suite de l'adoption de deux décrets récents. Il est renvoyé sur ce point aux observations particulières.

Ces différents éléments ne facilitent pas la lecture et la compréhension du texte en projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il ressort du commentaire de l'article 22 en projet que les codiplômations sur lesquelles repose l'organisation de la formation initiale des enseignants peuvent ne pas être uniquement « bipartites » mais peuvent aussi être tri-, quadri-, voire multipartites et réunir ainsi plus de deux établissements d'enseignement supérieur, ce qui est au demeurant congruent par rapport à la liberté d'enseignement et d'association.

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

Ainsi est-il précisé dans ce commentaire, à propos des codiplômations en sections 1, 2 et 3, qu'au-delà de l'établissement référent – qui doit nécessairement être unique –, il peut y avoir « plusieurs » établissements « pour chacun des types d'opérateurs ». Le même commentaire évoque encore, par l'utilisation du pluriel (« le.s partenaire.s »), la possibilité de partenariats regroupant plus de deux établissements pour les codiplômations visées aux articles 25, 31, 44 et 52 en projet.

Cette idée n'est cependant pas traduite de manière uniforme par les dispositions de l'avant-projet. Certaines d'entre elles évoquent « deux types d'opérateurs » (article 22, § 1^{er}) tandis que d'autres évoquent « *au moins* deux types d'opérateurs » (articles 22, § 3, 25, alinéa 1^{er}, et 31, § 1^{er}, en projet ; italiques ajoutées). Une troisième série de dispositions, enfin, suggère textuellement – à rebours de l'intention ci-avant affirmée par le commentaire de l'article 22, précité – que les codiplômations qu'elles visent ne pourraient intervenir qu'entre deux établissements (article 44, § 1^{er}, et 52 en projet).

Il conviendrait donc que la présentation soit uniformisée pour mieux traduire, dans le texte lui-même et sans ambiguïté, la possibilité de codiplômation « multilatérale » que l'auteur du décret a en vue. Dans la même perspective, l'article 26 devrait être adapté pour ne pas évoquer seulement « deux » institutions partenaires ¹.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

Afin d'éviter de faire apparaître dans les outils officiels de coordination des textes législatifs et réglementaires l'absence de trace de l'existence antérieure de l'article 56 du décret du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants', il est préférable de rédiger la phrase liminaire de l'article 1^{er} en ce sens que les titres I^{er} à IV et les articles 1^{er} à 55 de ce décret « sont remplacés par le texte suivant », d'insérer un article 2 nouveau abrogeant l'article 56 du même décret et d'adapter la numérotation actuelle des articles 2 et suivants de l'avant-projet en conséquence.

Article 2 en projet

1. Aux 2°, 15° et 21°, il vaut mieux renvoyer purement et simplement, respectivement, à l'article 1.3.1-1, 5°, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, à l'article 1^{er}, 1°, du décret du 5 juin 2008 'portant création du

¹ Disposition jumelle, l'article 32 en projet ne comprend au demeurant pas cette restriction de nombre.

Conseil supérieur de l'Éducation aux Médias et assurant le développement d'initiatives et de moyens particuliers en la matière en Communauté française' et à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 42°, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' (ci-après : « le décret Paysage »), au lieu de reproduire les définitions qui y figurent ².

2. Au 3°, les mots « décret du 26 février 2015 » doivent être remplacés par les mots « décret du 15 mai 2015 ».

3. Les 8° et 9° tendent à définir les notions de composantes disciplinaire et pédagogique en renvoyant à l'article 16, § 3, du décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française'.

L'article 16, § 3, 1° et 2°, du décret du 11 avril 2014 ne définit toutefois pas ces notions mais énonce qu'un « titre de capacité requis » se caractérise par le fait qu'il doit réunir une composante disciplinaire et une composante pédagogique.

La section de législation n'aperçoit dès lors pas l'apport de ces définitions.

4. Au 18°, il est renvoyé au protocole d'accord du 20 juin 2013 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif à la généralisation de l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (EVRAS) en milieu scolaire'.

Ce protocole d'accord conclu entre les trois Gouvernements concernés n'a pas fait l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

Or, dans un acte à portée normative, il ne faut pas se référer à un acte qui n'a pas fait l'objet d'une publication légale qui le rend obligatoire à l'égard de tous ³.

Dans la définition de la notion de l'« EVRAS » ⁴, mieux vaut dès lors omettre la référence au protocole d'accord.

² La définition qui figure au 15° est d'ailleurs incomplète. L'article 1^{er}, 1°, du décret du 5 juin 2008 contient en effet la précision suivante :

« Par messages médiatiques, on entend le contenu informatif et créatif des textes, sons et images véhiculés par divers moyens de communication y compris la publicité, dont la télévision, le cinéma, la vidéo, les sites web, la radio, les jeux vidéo et les communautés virtuelles ».

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 79.

⁴ Pour rappel, selon l'article 1.4.1-2, alinéa 2, 12°, du Code de l'enseignement, la Communauté française, les pouvoirs organisateurs et les équipes éducatives veillent notamment à ce que l'école éduque à la vie relationnelle, affective et sexuelle.

5. Le 20° définit la notion de genre en prenant en compte le fait d'être un homme ou une femme, une fille ou un garçon.

On peut lire dans le commentaire consacré à cette disposition que cette définition entend prendre en compte les différents aspects composant la définition du terme « Genre », issus du site de l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, le « genre » ayant une signification différente de celle de « sexe ». Ainsi, alors que le « sexe » s'en réfère aux différences biologiques entre les hommes et les femmes, le « genre » concerne des différences d'ordre sociétal.

Le commentaire précise encore ce qui suit :

« Une partie de la 'recommandation [...] CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation' (Conseil de l'Europe) vise spécifiquement à 'inclure, dans la formation initiale et continue des enseignant-e-s, des contenus qui les incitent à réfléchir sur leur identité, leurs convictions, leurs valeurs, leurs préjugés, leurs attentes, leurs attitudes et leurs conceptions de la femme et de l'homme, ainsi que sur leurs pratiques pédagogiques ; les enseignant-e-s devraient être encouragé-e-s à remettre en question les mentalités et les idées fondées sur des préjugés sexistes, qui risquent d'entraver le développement personnel et l'épanouissement des filles et des garçons' ».

Or, par son arrêt n° 99/2019 du 19 juin 2019, la Cour constitutionnelle a jugé discriminatoire une différence de traitement entre les personnes dont l'identité de genre est binaire et non fluide et les personnes dont l'identité de genre est fluide. Il s'en déduit que la conception non-binaire du genre doit également être prise en compte pour définir la notion de genre. La disposition sera revue en conséquence.

Article 4 en projet

Il convient de reprendre l'intitulé complet du décret du 21 juin 1993 'relatif à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre'.

Article 5 en projet

1. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le fait de prévoir l'adoption par le Gouvernement de l'arrêté déterminant le niveau de maîtrise minimale des compétences sur la « proposition de la COCOFIE » peut être lue comme ayant pour effet, d'une part, de subordonner l'initiative du Gouvernement en la matière à l'existence de pareille proposition et, d'autre part, d'empêcher le Gouvernement de s'écarter de pareille proposition.

Mieux vaut dès lors remplacer la formalité de la proposition par celle de l'avis, ce qui n'interdit pas à la Commission de coordination de la formation initiale des enseignants de formuler un avis d'initiative.

2. L'alinéa 2, première phrase, du même paragraphe 2 dispose que « [l]es établissements d'enseignements supérieur [doivent] veille[r] à tout le moins à ce que, au terme de leur formation initiale, les futurs enseignants aient acquis la maîtrise des concepts et des compétences disciplinaires, didactiques et pédagogiques leur permettant d'amener leurs futurs élèves à la maîtrise, chacun pour le niveau d'enseignement et les disciplines auxquels il se prépare, des compétences visées par les référentiels d'application dans le ou les niveaux d'enseignement concernés », sans référer aux compétences définies au paragraphe 1^{er} de l'article 5.

Or l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 habilite le Gouvernement à déterminer le niveau de maîtrise minimale des compétences que doit atteindre le futur enseignant au terme de sa formation initiale.

Compte tenu de ce qu'ils renvoient aux compétences des futurs enseignants en des termes différents, il s'indiquera de préciser si les compétences visées dans les deux alinéas recouvrent ou non des exigences différentes et d'expliquer comment ces deux alinéas devront s'articuler, en particulier, pour ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur, au regard de leur liberté d'enseignement. L'articulation de l'alinéa 2 du paragraphe 2 avec le paragraphe 1^{er} sera également assurée.

Article 7 en projet

1. Au paragraphe 2, 2°, il convient de remplacer les mots « l'article 5bis du décret du 16 mai 1991 » par les mots « l'article 5bis, 1°, du décret du 16 avril 1991 ».

2. Au paragraphe 2, 8°, il y a lieu de remplacer les mots « le Décret du 14 novembre 2002 créant l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française » par les mots « l'article 2 du décret du 22 février 2008 portant diverses mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française ».

3. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 4°, il faut remplacer les mots « Conseil de perfectionnement de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit » par les mots « Conseil général de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit ».

Article 8 en projet

Il convient de remplacer les mots « domaine 10^{bis} tel que défini à l'article 83, § 1^{er}, du décret Paysage » par les mots « domaine visé à l'article 83, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 10^o^{bis}, du décret Paysage ».

Article 9 en projet

Le paragraphe 2 tend à déroger à l'article 70, § 1^{er}, du décret Paysage, compte tenu de la définition du terme « Master »⁵. Il convient de remplacer les mots « l'article 70, § 3 » par les mots « l'article 70, § 1^{er} ».

La même observation vaut pour les articles 10, 11 et 15 en projet.

Articles 13 et 15 en projet

L'objet du décret à l'examen ne consistant pas à organiser des habilitations à enseigner, contrairement à ce que prévoit par exemple le décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française', mais à concevoir les éléments constitutifs de la formation initiale des enseignants, il y a lieu de revoir la rédaction des articles 13, § 1^{er}, alinéa 2, et 15, § 4, en projet de manière à prévoir une assimilation des formations sanctionnées par le grade académique visé à l'article 43, § 4, 2^o, en projet à celles relatives, respectivement, aux sections 4 et 5 plutôt que de prévoir des habilitations à enseigner⁶.

Article 17 en projet

À l'alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « articles 10 à 16 » par les mots « 9, 10, 11, 13 et 15 ».

Article 20 en projet

1. Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots « 6 autres axes » par les mots « cinq autres axes ».
2. Au paragraphe 3, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « objectifs fixés par le présent décret » par les mots « objectifs visés à l'article 5 ».

⁵ Voir l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 46^o, du décret Paysage.

⁶ En ce sens, l'observation n° III.D.1 formulée dans l'avis n° 63.002/2 donné le 26 mars 2018 sur l'avant-projet devenu le décret du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 690/1, pp. 119 à 158, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63002.pdf>).

Article 21 en projet

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut remplacer les mots « l'article 34, § 2 » par les mots « l'article 34, § 1^{er} ».

Article 23 en projet

1. Les mots « l'article 21, § 1^{er} » doivent être remplacés par les mots « l'article 20, § 1^{er} ».
2. La notion de recherche-action, dont il est question au *littera* c, doit être clarifiée.

Article 24 en projet

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « aux *litterae* 1 à 6 de l'article 20, paragraphe 1^{er} » par les mots « à l'article 19, alinéa 1^{er}, 1^o à 6^o ».

Article 26 en projet

Le mot « deux » doit être omis. En effet, comme il ressort de l'article 25, alinéa 1^{er}, en projet, les institutions partenaires peuvent être au nombre de trois.

Article 27 en projet

Le 2^o n'a pas sa place dans la section 3 du titre II, chapitre II, relative aux « habilitations permettant d'organiser la formation directe à l'enseignement ».

Cette disposition doit être insérée dans le chapitre III du même titre (articles 29 et suivants) relatif à la « formation différée à l'enseignement ».

Article 30 en projet

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut remplacer les mots « aux *litterae* 2 à 6 de l'article 20, § 1^{er} » par les mots « à l'article 19, alinéa 1^{er}, 2^o à 6^o ».

Article 31 en projet

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « l'article 17 » par les mots « l'article 16 ».

Article 34 en projet

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « l'article 21 » par les mots « l'article 20 ».

Article 35 en projet

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il faut remplacer les mots « l'article 20 », « l'article 25 » et « l'article 31 » respectivement par les mots « l'article 19 », « l'article 24 » et « l'article 30 ».

Article 39 en projet

Il convient de remplacer les mots « l'article 36 » et « l'article 20, § 1^{er} » respectivement par les mots « l'article 35 » et « l'article 19, alinéa 1^{er} ».

Article 42 en projet

Dans son avis n° 63.002/2 donné le 26 mars 2018 sur l'avant-projet devenu le décret du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants', la section de législation avait formulé l'observation suivante :

« II. Le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution

L'article 24, § 5, de la Constitution dispose comme suit :

'L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret'.

Selon la Cour constitutionnelle,

'Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais elle n'interdit pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur puisse seulement confier des compétences au gouvernement de communauté. Il peut également attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décrétal a lui-même adoptés. À travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillée⁷.

En ce qu'elles ne fixent pas les principes essentiels, les dispositions suivantes ne répondent pas à ces conditions :

[...]

3° l'article 54, qui habilite le Gouvernement à fixer les conditions d'octroi d'une rémunération pour les maîtres de stage.

Ces dispositions seront revues en conséquence »⁸.

La même observation doit être réitérée à propos de l'article 42 en projet, dont le texte est quasiment identique à celui de l'article 54, alinéa 6, de l'avant-projet ayant donné lieu à l'avis n° 63.002/2 précité.

Article 46 en projet

Les mots « l'article 17 » doivent être remplacés par les mots « l'article 16 ».

Article 48 en projet

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « l'article 21, § 1^{er} » par les mots « l'article 19, alinéa 1^{er} ».

Article 54 en projet

Il convient de remplacer les mots « articles 44 » et « articles 30 » respectivement par les mots « articles 43 » et « articles 29 ».

Article 55 en projet

Il y a lieu de remplacer les mots « au paragraphe 1^{er} de l'article 17 » par les mots « à l'article 16 ».

⁷ Note de bas de page n° 31 de l'avis cité : Voir notamment C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006, B.14.

⁸ Avis n° 63.002/2 précité du 26 mars 2018, observation générale II.

Article 2

Il convient de remplacer les mots « du décret du 7 février 2019 organisant la formation initiale des enseignants » par les mots « du même décret ». En outre, les mots « sont remplacés » doivent être remplacés par les mots « sont chaque fois remplacés ».

Articles 5 à 16

1. Les articles 5 et 6 doivent être déplacés après les articles 7 à 9 en manière telle que ces trois dernières dispositions, qui modifient des articles du décret du 7 février 2019, soient placés à la suite des autres dispositions modificatives de ce dernier décret.

La rédaction de la phrase liminaire de l'article 7, devenant l'article 5, sera adaptée en conséquence comme suit :

« À l'article 77, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, du même décret, les termes [la suite comme à l'avant-projet] ».

2. Les dispositions modificatives des actuels articles 5, 6 et 10 à 16 seront placées dans l'ordre chronologique de la loi et des décrets qu'elles modifient.

3. Dans les phrases liminaires des actuels articles 12 et 13, les mots « décret Paysage » seront remplacés par les mots « même décret ».

Article 6

Au 1^o, les mots « à partir de l'année budgétaire 2029, un montant en application de l'article 60, cinquième alinéa, du décret du 7 février 2029 précité » doivent être remplacés par les mots « à partir de l'année budgétaire 2028, un montant en application de l'article 60, cinquième alinéa, du décret du 7 février 2019 précité ».

Article 10

L'annexe 2 du décret du 8 février 1999 'relatif aux fonctions et titres des membres du personnel enseignant des hautes écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française' a été remplacée par l'article 2 du 28 mai 2020 'modifiant certaines dispositions du décret du 8 février 1999 relatif aux fonctions et titres des membres du personnel enseignant des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française'.

Il convient donc d'insérer les différentes lignes dans cette nouvelle annexe.

Article 11

Au second tiret, les termes barrés (« et les termes ‘tel que défini aux articles 28 et suivants’ sont remplacés par les termes ‘tel que défini à l’article 51’ ») doivent être maintenus.

Article 13

L’annexe II du décret Paysage a été remplacée par l’article 9 du décret du 12 novembre 2020 ‘portant diverses dispositions en matière d’enseignement supérieur et d’enseignement de la promotion sociale’.

Il convient donc de supprimer les différentes lignes telles qu’elles figurent dans cette annexe.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT