



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.524/2
du 13 juin 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2020 visant à préciser la notion de performance présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des écoles comparées et à définir le processus d'identification des écoles concernées et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2020 portant exécution des articles 1.5.2-14 et suivants du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire relatifs au dispositif d'ajustement et au protocole de collaboration'

Le 16 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2020 visant à préciser la notion de performance présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des écoles comparées et à définir le processus d'identification des écoles concernées et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 décembre 2020 portant exécution des articles 1.5.2-14 et suivants du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire relatifs au dispositif d'ajustement et au protocole de collaboration'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 juin 2022. 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 Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2022.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 5, § 3, alinéa 2, en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2020 'visant à préciser la notion de performance présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des écoles comparées et à définir le processus d'identification des écoles concernées' (article 1^{er} du projet) précise le moment auquel les données relatives aux résultats des épreuves externes certificatives doivent être prises en considération dans le cadre du calcul de l'indice composite visé à l'article 4, 3°, de cet arrêté.

Dès lors que cet indice composite participe à l'identification des écoles présentant un écart significatif de performances en dessous de la moyenne des écoles comparées, il convient de recueillir l'avis de la Commission de pilotage de l'enseignement fondamental et secondaire conformément à l'article 1.5.2-13, alinéa 1^{er}, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

L'auteur du projet veillera à accomplir cette formalité.

S'il décidait, pour donner suite à des observations ou des suggestions formulées lors de l'accomplissement de cette formalité, d'apporter au projet d'arrêté des modifications indépendantes des suites réservées aux observations formulées par la section de législation, celle-ci devrait être à nouveau saisie du dossier en vue de donner un avis sur les dispositions ainsi modifiées.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. L'article 1.5.2-13, alinéa 1^{er}, du Code de l'enseignement sera également visé à l'alinéa 1^{er} en ce qu'il constitue le fondement juridique du titre I du projet.
2. Il sera fait mention, sous la forme d'un visa, de l'avis de la Commission de pilotage, qui doit encore être recueilli.

DISPOSITIF

Article 4

Article 9/1 en projet

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots et signe « du Code de l'enseignement, » seront insérés après les mots et signes « l'article 1.5.2-19, alinéa 2, ».
2. Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient de renvoyer au paragraphe 1^{er}, « alinéa 2 », 1^o, b.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les autres références à ce même paragraphe figurant aux alinéas 3 et 4 du paragraphe 2.

Article 9/2 en projet

1. L'article 15 du décret du 24 février 2022 'modifiant et adaptant certaines dispositions en matière d'enseignement obligatoire et non obligatoire' a remplacé, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022, l'article 1.5.2-16, § 1^{er}, alinéa 3, du Code de l'enseignement.

Avant cette modification, cette disposition énonçait que,

« [l]a proposition de 'dispositif d'ajustement' précise les actions prioritaires à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs d'ajustement et prévoit les méthodes de mesure et d'évaluation des résultats attendus ainsi que les délais dans lesquels ceux-ci sont attendus ».

Désormais, elle dispose :

« La proposition de 'dispositif d'ajustement' comprend notamment les éléments suivants :

1. les actions prioritaires à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs d'ajustement tels que définis à l'article 1.5.2-15, les méthodes de mesure et d'évaluation des résultats attendus ainsi que les délais dans lesquels ceux-ci sont attendus ;
2. les modalités du travail collaboratif de l'ensemble de l'équipe éducative de l'école permettant notamment l'élaboration du dispositif d'ajustement et la mise en œuvre du protocole de collaboration ;
3. le plan de formation visé à l'article 12, § 1^{er}, du décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ordinaire ou à l'article 19, § 1^{er}, du décret du 11 juillet 2002 relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécialisé, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière ;

4. les modalités de la mise en œuvre du continuum pédagogique visant, tout au long du tronc commun, à assurer à tous les élèves les compétences initiales et les savoirs, les savoir-faire et les compétences du référentiel du tronc commun nécessaires à leur épanouissement personnel, à leur insertion sociale et à la poursuite de leurs études, dans la mesure et au rythme suivant lesquels l'école est concernée, y compris les modalités de la différenciation des apprentissages et de l'accompagnement personnalisé ».

À des fins de bonne compréhension des éléments figurant à l'article 9/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il convient de renvoyer, pour le 1^o (« mise en œuvre des actions prioritaires »), à l'article 1.5.2-16, § 1^{er}, alinéa 3, point 1 (qui correspond au texte ancien de l'article 1.5.2-16, § 1^{er}, alinéa 3, du Code), du Code de l'enseignement et, pour le 2^o (« stratégies transversales »), à l'article 1.5.2-16, § 1^{er}, alinéa 3, points 2 à 4, du même Code ¹.

Plus fondamentalement, dans la mesure où des protocoles de collaboration ont été signés avant le 1^{er} janvier 2022, l'article 9/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet pourrait avoir pour conséquence que des écoles seraient évaluées sur la base de critères dont elles n'avaient pas connaissance au moment de la conclusion dudit protocole, à savoir les éléments visés à l'article 1.5.2-16, § 1^{er}, alinéa 3, points 2 à 4, du Code de l'enseignement.

Interrogée sur la question, la déléguée de la Ministre a exposé ce qui suit :

« Les [écoles en dispositif d'ajustement (EDA)] 2020 déjà sous protocole [ne] disposaient pas de contrat d'objectifs existant et ne sont donc pas tenues d'adapter leurs stratégies transversales. Le décret [du 24 février 2022] précité prévoit ainsi une rétroactivité au 1/1/2022 pour qu'il puisse s'appliquer à partir des EDA 2021 qui n'ont pas encore contracté un protocole de collaboration mais qui possèdent, elles, un contrat d'objectifs » ².

¹ Dans le texte de l'article 9/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, la première occurrence des mots « du Code de l'enseignement » sera omise et une virgule sera placée après le mot et le chiffre « alinéa 3 ».

² Voir également le projet devenu le décret du 24 février 2022 'modifiant et adaptant certaines dispositions en matière d'enseignement obligatoire et non obligatoire' (sur lequel la section de législation a donné, le 22 décembre 2021, l'avis 70.486/2 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70486.pdf>), commentaire des articles, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr, 2021-2022, n° 340/1, p. 67 :

« L'article 15 entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Cette entrée en vigueur est nécessaire afin de traiter équitablement les trois cohortes d'identification du dispositif.

La première cohorte d'écoles identifiées 'EDA' en avril 2020 a d'ores et déjà conclu les protocoles de collaboration ou est en cours de contractualisation. Il n'est donc pas prévu de faire rétroagir cette disposition et d'imposer à ces écoles une modification de leur protocole de collaboration en cours de route. Il convient également de noter que cette première cohorte d'écoles identifiées 'EDA' n'a pas encore dû déposer un plan de pilotage ni conclu de contrat d'objectifs.

La présente entrée en vigueur – au 1^{er} janvier 2022 – permet d'appliquer la modification apportée à l'article 15 aux écoles identifiées 'EDA' à partir de 2021 et qui devront établir leur dispositif d'ajustement à la suite de cette identification. Ces écoles auront d'ores et déjà conclu un contrat d'objectifs et pourront inclure et, le cas échéant, adapter les éléments relatifs aux trois stratégies précisées à l'article 15 dans leur dispositif d'ajustement ».

Compte tenu de ces explications, il convient donc, dans un souci de sécurité juridique, de prévoir explicitement que l'article 9/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet ³ ne sera applicable qu'aux écoles qui ont conclu leur protocole de collaboration à partir du 1^{er} janvier 2022.

L'article 9/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet sera revu à la lumière de cette observation.

2. À l'article 9/2, § 2, 2^o et 3^o, en projet, l'établissement des « modalités pratiques » des rencontres supplémentaires et des « principaux éléments de discussion sur lesquels porteront ces rencontres » relève de l'obligation, et non de la faculté, lorsque la tenue de ces rencontres est bel et bien décidée conformément au 1^o de cette disposition.

Pour toute clarté, la rédaction et la structure de celle-ci gagneraient à être modifiées en ce sens.

Annexe 2 en projet

L'auteur du projet précisera, dans le rapport au Gouvernement ⁴, ce qu'il convient d'entendre par « indicateurs d'impact et indicateurs transmis par les services du Gouvernement » visés dans la partie 1 de l'annexe 2 en projet, ainsi que leur articulation avec les « indicateurs de réalisation [...] fixés dans le protocole de collaboration » visés à l'article 9/2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet, le cas échéant en renvoyant à d'autres dispositions décrétales ou réglementaires.

Article 5

L'article 5 prévoit que

« [l]e présent arrêté entre en vigueur le jour de son adoption ».

Une telle disposition n'est en principe pas admissible car elle aura pour effet de conférer un effet rétroactif à l'arrêté en projet ⁵.

³ Ceci vaut également, par voie de conséquence, pour la partie 2 de l'annexe 2 et la partie 3 de l'annexe 3 en projet.

⁴ L'auteur du projet doit établir pareil rapport conformément à la délibération du Gouvernement du 12 mai 2022.

⁵ Sauf si celui-ci est publié le jour de son adoption.

Il est préférable d'omettre cette disposition, à moins que l'auteur du projet soit en mesure de justifier les motifs pour lesquels il y a lieu de déroger à la règle ordinaire d'entrée en vigueur des textes réglementaires, auquel cas l'article 5 sera revu afin d'y remplacer les mots « son adoption » par les mots « sa publication au *Moniteur belge* ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT