



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.621/2
du 11 juillet 2022

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘portant confirmation de l’arrêté du Gouvernement de la
Communauté française du 20 mai 2021 déterminant les
compétences terminales et savoirs requis en informatique à
l’issue du deuxième degré de la section de transition et à
l’issue de la section de transition et prévoyant une procédure
de dérogation au référentiel’

Le 2 juin 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 avant-projet de décret 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2021 déterminant les compétences terminales et savoirs requis en informatique à l'issue du deuxième degré [de la section] de transition et à l'issue de la section de transition et prévoyant une procédure de dérogation au référentiel'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juillet 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 Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Véronique SCHMITZ, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juillet 2022.

*

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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 1^{er} a pour objet de confirmer l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 mai 2021 'déterminant les compétences terminales et savoirs requis en informatique à l'issue du deuxième degré de la section de transition et à l'issue de la section de transition'.

Dans son avis 69.150/2 donné le 26 avril 2021 sur un projet devenu l'arrêté du 20 mai 2021¹, la section de législation a observé ce qui suit :

« 1. La portée du projet d'arrêté est plus large que ne l'indiquent son intitulé et son article 1^{er}.

En effet, il ressort de l'annexe du projet d'arrêté que celui-ci ne se contente pas seulement de déterminer les compétences et savoirs en informatique à l'issue du deuxième degré et à l'issue de la section de transition, c'est-à-dire à l'issue du troisième degré, mais qu'il fixe également les compétences et savoirs requis exigés par année d'étude au sein du deuxième et du troisième degré de transition.

Une telle manière de faire n'est pas conforme aux articles 25 et 26 du décret du 24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre' [...]. En effet, ces dispositions permettent uniquement au Gouvernement de déterminer les compétences et savoirs requis par discipline 'à l'issue' du deuxième degré de transition et 'à l'issue' de la section de transition.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence² ».

La même observation vaut en l'espèce³.

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

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69150>.

² *Note de bas de page n° 1 de l'avis cité* : Voir, pour une observation similaire, l'avis n° 55.795/2 donné le 16 avril 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 mai 2014 'déterminant les compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation scientifique et déterminant les compétences minimales en mathématiques à l'issue de la section de qualification lorsque l'apprentissage des mathématiques figure au programme d'études', observation générale n° 1 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/55795.pdf>).

³ Voir notamment l'article 2 de l'arrêté du 20 mai 2021, qui dispose que « [l]e présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2021, pour la 3^{ème} et 5^{ème} année, et le 1^{er} septembre 2022 pour la 4^{ème} et 6^{ème} année ». Il est renvoyé à l'observation qui a été formulée au sujet de cette disposition dans l'avis 69.150/2 précité.

2. Dans cet avis 69.150/2, la section de législation a également observé ce qui suit :

« 2. En ce qui concerne la détermination de référentiels pédagogiques particulièrement précis au regard de la liberté de l'enseignement garantie par l'articles 24, § 1^{er}, de la Constitution, il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière ainsi que de la jurisprudence de la section de législation telle qu'elle a été rappelée dans l'observation générale n° 5 de l'avis n° 62.330/2 du 20 novembre 2017⁴, à laquelle il est renvoyé⁵ »⁶.

L'annexe à l'arrêté du 20 mai 2021 a été publiée au *Moniteur belge* du 2 juin 2021, pages 56406 à 56450.

Dans son arrêt n° 82/2022 du 16 juin 2022, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 2, 3 et 4, ainsi que les annexes 1 à 7, du décret de la Communauté flamande du 12 février 2021 'relatif aux objectifs pédagogiques pour le deuxième et troisième degré de l'enseignement secondaire et diverses autres mesures connexes' pour les motifs suivants :

« [...] B.21.9. Le droit de déterminer un projet pédagogique propre et d'en poursuivre la réalisation étant garanti par l'articles 24, § 1^{er}, de la Constitution, le législateur décretaal, lorsqu'il règle l'enseignement, doit toutefois généralement laisser aux autorités scolaires la marge de manœuvre suffisante pour qu'elles puissent réaliser les objectifs de leur projet pédagogique. S'il est exact que les objectifs du projet pédagogique d'une école peuvent également être abordés dans une large mesure durant les heures de cours consacrées à la réalisation des objectifs pédagogiques fixés par l'autorité publique, la liberté d'enseignement exige que ces objectifs pédagogiques ne soient pas vastes et détaillés au point que leur réalisation absorbe la quasi-totalité du temps d'enseignement. Les parties requérantes démontrent à cet égard que les dispositions attaquées établissent pratiquement un programme d'enseignement complet et ne laissent donc pas suffisamment de marge de manœuvre aux autorités scolaires pour poursuivre, dans les limites de leur projet pédagogique, des objectifs pédagogiques propres et pour réaliser dans ce cadre de projets spécifiques.

⁴ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Avis n° 62.330/2 donné le 20 novembre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2017 'déterminant les socles de compétences en langues modernes à l'issue du 1^{er} degré de l'enseignement secondaire, les compétences minimales en matière de communication dans une langue moderne autre que le français à l'issue du deuxième degré de la section de transition ainsi qu'à l'issue de la section de transition, les compétences minimales en matière de communication dans une langue moderne autre que le français à l'issue de la section de qualification, lorsque l'apprentissage d'une langue moderne figure au programme d'études, les compétences terminales et savoirs requis en français à l'issue du deuxième degré de la section de transition ainsi qu'à l'issue de la section de transition', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62330.pdf>.

⁵ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir, pour une observation similaire, l'avis n° 62.577/2 donné le 27 décembre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 janvier 2018 'déterminant les compétences et savoirs requis en géographie à l'issue du deuxième degré de la section de transition et les compétences terminales et savoirs requis en géographie à l'issue de la section de transition', pp. 3 et 4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62577.pdf>).

⁶ Ibid. <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69150>.

B.22. Il découle de ce qui est dit en B.19.1 à B.21.9 que les objectifs pédagogiques attaqués s'avèrent à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux et que, de manière générale, ces objectifs ne laissent pas suffisamment de marge pour qu'un projet pédagogique propre puisse être réalisé. En outre, le législateur décréteil a omis de développer des critères permettant d'évaluer la faisabilité des objectifs pédagogiques et de les ajuster eu égard à la marge qui doit être laissée pour la réalisation du projet pédagogique propre. Dès lors, la liberté d'enseignement est limitée de manière disproportionnée.

B.23. La circonstance que des autorités scolaires peuvent, en vertu de l'articles 146 du Code de l'enseignement secondaire, introduire auprès du Gouvernement flamand une demande d'équivalence relative à des objectifs finaux de remplacement et à des objectifs finaux spécifiques de remplacement ne peut en l'espèce remédier à la violation de la liberté d'enseignement constatée en B.22.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souligné, 'la possibilité d'obtenir une dérogation aux objectifs pédagogiques imposés ne signifie pas que la liberté de concrétiser le projet pédagogique propre ne puisse être réalisable qu'en demandant et en obtenant une dérogation aux objectifs pédagogiques fixés par le législateur décréteil['] (CE, avis n° 68.161/1 du 20 novembre 2020, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 594/1, p. 313. Dans un sens analogue : CE, avis n° 26.514/1 du 5 juin 1997, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 699/1, p. 39). Ainsi, les objectifs pédagogiques doivent, en soi, permettre en principe la réalisation d'un projet pédagogique propre, en vertu de la liberté d'enseignement.

Compte tenu du fait que les objectifs pédagogiques tendent à assurer l'équivalence des certificats et diplômes et à garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir, les dérogations aux objectifs pédagogiques fixés par décret qui peuvent être obtenues au moyen d'une procédure de dérogation doivent rester limitées, comme l'a souligné la Cour par ses arrêts n° 76/96 (B.10) et 49/2001 (B.12). Toutefois, les objectifs pédagogiques attaqués en l'espèce s'avèrent à ce point vastes et détaillés qu'il ne saurait être raisonnablement admis qu'une dérogation limitée à ces objectifs puisse remédier au constat qu'une marge insuffisante est laissée aux dispensateurs d'enseignement pour réaliser les objectifs de leur projet pédagogique »⁷.

Il résulte de cet arrêt qu'il ne suffit pas de prévoir un régime dérogatoire pour satisfaire aux exigences tirées de la liberté pédagogique des établissements d'enseignement. Eu égard au détail qui préside à la conception et à la rédaction des compétences terminales et des savoirs requis faisant l'objet de la confirmation prévue par l'avant-projet, la section de législation doit émettre une réserve quant à sa compatibilité avec la liberté de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution.

L'exposé des motifs sera complété pour s'expliquer sur ce point à la lumière de la jurisprudence résultant de l'arrêt n° 82/2022 du 16 juin 2022 de la Cour constitutionnelle.

⁷ <https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-082f.pdf>.

3. Les articles 2 à 6 instaurent une procédure de dérogation au référentiel relatif aux compétences terminales et savoirs requis en informatique à l'issue de la section de transition et aux compétences et savoirs requis en informatique à l'issue du deuxième degré de la section de transition.

À ce sujet, la section de législation a eu à examiner un avant-projet de décret 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 septembre 2021 déterminant le référentiel de français et langues anciennes, le référentiel d'éducation culturelle et artistique, le référentiel de langues modernes, le référentiel de mathématiques, le référentiel des sciences, le référentiel de formation manuelle, technique, technologique et numérique, le référentiel d'éducation à la philosophie et à la citoyenneté et le référentiel de la formation historique, géographique, économique et sociale et prévoyant une procédure de dérogation à ces référentiels', dont les articles 3 et 4 tendent à instaurer une procédure de dérogation aux référentiels directement dans le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. Ces dispositions insèrent en ce sens un article 1.4.4-1, § 1^{er}, alinéa 3, et un article 1.4.4-6 dans le livre 1^{er}, titre IV, chapitre IV (« De l'élaboration des référentiels, des outils pédagogiques et des outils d'évaluation »), du Code⁸.

En fonction de l'évolution de ce cadre juridique, il serait utile que l'auteur de l'avant-projet explique la raison pour laquelle une procédure spécifique est nécessaire en l'espèce. Il est également renvoyé à l'observation générale n° 2.

C'est sous réserve de la présente observation que celles qui suivent sur ces dispositions sont formulées.

4. L'article 8 prévoit que

« [l]e présent décret entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* ».

Cette entrée en vigueur est prévue pour l'ensemble des dispositions de l'avant-projet, soit pour l'article 1^{er} (confirmation), pour les articles 2 à 6 (procédure de dérogation) et pour l'article 7 (disposition finale).

⁸ Avis 71.331/2 donné le 11 mai 2022 sur l'avant-projet de décret de la Communauté française 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 septembre 2021 déterminant le référentiel de français et langues anciennes, le référentiel d'éducation culturelle et artistique, le référentiel de langues modernes, le référentiel de mathématiques, le référentiel des sciences, le référentiel de formation manuelle, technique, technologique et numérique, le référentiel d'éducation à la philosophie et à la citoyenneté et le référentiel d'éducation physique et à la santé et adoptant le référentiel de la formation historique, géographique, économique et sociale et prévoyant une procédure de dérogation à ces référentiels' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/71331>).

En ce qui concerne l'article 1^{er}, en raison de la nature confirmative du décret en projet, il n'est pas nécessaire de prévoir une entrée en vigueur particulière ⁹.

En ce qui concerne l'entrée en vigueur des articles 2 à 6, l'avant-projet énonce également ce qui suit en son article 4, § 2, alinéas 2 et 3 :

« Sous peine d'être irrecevables, la demande de dérogation et ses annexes sont introduites, par envoi recommandé, auprès du Gouvernement, au plus tard six mois avant le début de l'année scolaire à partir de laquelle elle doit entrer en application.

Pour l'année scolaire 2022-2023, la demande de dérogation et ses annexes visées à l'alinéa précédent sont introduites, par envoi recommandé, auprès du Gouvernement, au plus tard le 1^{er} juin 2022 ».

Concernant l'article 4, § 2, alinéa 3, une telle disposition aura une portée rétroactive en raison du choix de la date du 1^{er} juin 2022.

Interrogée à ce propos, la déléguée de la Ministre a indiqué que l'avant-projet avait pris du retard et qu'étant donné le dépassement de la date du 1^{er} juin 2022, l'alinéa 3 du § 2 de l'article 4 serait supprimé afin que les dispositions entrent en vigueur lors de l'année scolaire 2023-2024.

Or, en vertu de l'article 2 de l'arrêté du 20 mai 2021 dont la confirmation est envisagée, cet arrêté est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2021, pour les troisième et cinquième années et il est prévu qu'il entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2022 pour les quatrième et sixième années ¹⁰.

Par ailleurs, l'avant-projet prévoit que l'article 4, § 2, alinéa 2, ainsi que les articles 5 et 6 entrent en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*.

La question se pose dès lors de savoir si une procédure de dérogation a pu, en fait, être mise en place pour l'année scolaire 2021-2022 et pour l'année scolaire 2022-2023.

⁹ Voir, dans le même sens, l'avis 62.857/2 donné le 19 février 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 22 mars 2018 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement du 13 décembre 2017 déterminant les socles de compétences en langues modernes à l'issue du 1^{er} degré de l'enseignement secondaire, les compétences minimales en matière de communication dans une langue moderne autre que le français à l'issue du deuxième degré de la section de transition ainsi qu'à l'issue de la section de transition, les compétences minimales en matière de communication dans une langue moderne autre que le français à l'issue de la section de qualification, lorsque l'apprentissage d'une langue moderne figure au programme d'études, les compétences terminales et savoirs requis en français à l'issue du deuxième degré de la section de transition ainsi qu'à l'issue de la section de transition' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62857>) et l'avis 63.740/2 donné le 11 juillet 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 13 septembre 2018 'confirmant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 juin 2018 déterminant les compétences et savoirs requis à l'issue du deuxième degré de la section de transition et les compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition en « Arts du cirque » et « Arts circassiens »' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63740>).

¹⁰ La section de législation avait formulé, dans son avis 69.150/2 précité, une observation sous l'article 2 quant à l'absence d'entrée en vigueur progressive des référentiels en projet <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69150>

Si tel est le cas, l'auteur de l'avant-projet doit prévoir, dans l'article 8, la rétroactivité des articles 2 à 6 de l'avant-projet et s'en expliquer dans l'exposé des motifs au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière, fixée comme suit :

« La non-rétroactivité des lois [et des décrets] est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »¹¹.

En tout état de cause, l'avant-projet doit être complété par une disposition énonçant un régime transitoire pour l'année scolaire 2022-2023.

En effet, comme il a déjà été souligné, l'article 4, § 2, alinéa 2, en projet prévoit que la demande de dérogation doit être introduite « au plus tard six mois avant le début de l'année scolaire à partir de laquelle elle doit entrer en application ». Compte tenu de la date à laquelle le Conseil d'État a été saisi en vue de donner le présent avis, ce délai de six mois est déjà dépassé pour cette année scolaire 2022-2023. Il convient dès lors de prévoir une disposition transitoire réduisant ce délai pour ce qui concerne l'introduction des demandes de dérogation relatives à cette année scolaire. Compte tenu des délais d'examen prévus dans l'avant-projet, les demandes de dérogation qui seraient introduites pour l'année scolaire prochaine ne pourraient pas faire l'objet d'une décision du Gouvernement avant le début de l'année scolaire¹². Il est dès lors recommandé de prévoir également une disposition transitoire afin de permettre au Gouvernement de se prononcer avant le début de l'année scolaire, fût-ce pour une durée limitée¹³.

Les articles 1^{er} à 6 et 8, ainsi que, par voie de conséquence, l'article 7 seront réexaminés pour prendre en considération ce qui précède.

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle (voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3).

¹² Voir la procédure d'adoption de cette décision par le Gouvernement décrite aux articles 5, § 2, et 6 de l'avant-projet.

¹³ En ce sens, l'avis 67.235/2 donné le 29 avril 2020 sur un avant-projet devenu le décret du 9 juillet 2020 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 janvier 2020 déterminant le référentiel des compétences initiales et prévoyant une procédure de dérogation au référentiel des compétences initiales conformément à l'article 1.4.4-1, § 1^{er}, du code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2019-2020, n° 91/1, p 14 ; (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67235>).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJETINTITULÉ

Il y a lieu d'insérer les mots « de la section » entre les mots « du deuxième degré » et « de transition » afin de respecter l'intitulé de l'arrêté confirmé.

DISPOSITIFArticle 1^{er}

L'adjectif « terminales » doit être inséré entre les mots « les compétences » et « et savoirs requis » afin de respecter l'intitulé de l'arrêté confirmé.

Article 5

1. Dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, seconde phrase, il y a lieu d'écrire
« Les membres visés à l'alinéa 2, 5°, [la suite comme à l'avant-projet] ».
2. Dans la phrase liminaire de l'article 5, § 2, alinéa 2, il y a lieu de lire
« [...] par le Gouvernement [la suite comme à l'avant-projet] ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT