



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 72.626/2
du 14 décembre 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'fixant les conditions d'organisation d'un
enseignement hybride dans l'enseignement
de promotion sociale'

Le 28 novembre 2022, 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les conditions d'organisation d'un enseignement hybride dans l'enseignement de promotion sociale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 décembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 décembre 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article 2, alinéa 1^{er}, du projet énonce que

« [l]'enseignement hybride peut s'appliquer à une activité ou à des activités d'enseignement qui constituent une unité d'enseignement telle que visée à l'article 5bis, 9°, du décret [du 16 avril 1991 'organisant l'enseignement de promotion sociale'] ou aux activités de développement de compétences d'une activité de formation au sens de l'article 5bis, 26°, du décret ».

Il ressort de cette disposition, ainsi que des définitions figurant à l'article 5bis, 9°¹ et 26°², du décret du 16 avril 1991, que la notion d'« unité d'enseignement » diffère de celle d'« activité de formation ».

L'article 120, § 1^{er}, du décret du 16 avril 1991, tel qu'il a été modifié par le décret du 20 juillet 2022 'portant diverses dispositions en matière d'enseignement supérieur, d'enseignement de promotion sociale et de recherche scientifique', constitue le fondement juridique principal du projet.

Aux termes de cette disposition,

« [a]ux conditions fixées par le Gouvernement, les établissements d'enseignement de promotion sociale peuvent organiser des unités d'enseignement via un enseignement hybride ».

Il en résulte qu'il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de fixer les conditions dans lesquelles les établissements peuvent organiser un enseignement hybride pour les activités de développement de compétences d'une activité de formation.

¹ L'article 5bis, 9°, définit l'unité d'enseignement comme suit :

« [U]ne unité d'enseignement est constituée d'un cours ou d'un ensemble de cours qui sont regroupés parce qu'ils poursuivent des objectifs communs et constituent un ensemble pédagogique cohérent d'acquis d'apprentissage susceptible d'être évalué et validé ».

² L'article 26 définit les activités de formation comme suit :

« [A]ctivités de développement de compétences répondant à des demandes ponctuelles d'institutions publiques ou privées, structurées sur base d'objectifs pédagogiques sans pour autant que ceux-ci ne soient formalisés dans un dossier pédagogique, et ne faisant pas l'objet d'une évaluation par le Conseil des études ».

Les références, explicites ou implicites, aux activités de formation seront donc omises du projet, qui sera revu en conséquence.

2. En raison de leur contenu normatif peu précis, l'emploi des expressions de type « s'engage à »³, « veille à »⁴, « s'assure que »⁵ doit être évité dans un texte normatif⁶. Par ailleurs, dans un texte normatif, seule doit être énoncée la règle et non pas son objectif⁷.

Le projet sera reformulé en conséquence.

3. À des fins de bonne compréhension du dispositif, les notions de « coconstruction », de « rétroactions » et de « scénarisation des séquences pédagogiques »⁸ seront définies à l'article 1^{er}.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il sera précisé que l'article 120, § 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 a été modifié par le décret du 20 juillet 2022 et non pas par un décret du 5 juillet 2022.

2. Dans un nouvel alinéa 2, l'article 5, § 2, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au service général de l'Inspection' sera visé en ce qu'il constitue le fondement juridique de l'article 9 du projet.

3. Un nouvel alinéa 3 sera inséré entre le nouvel alinéa 2 et l'alinéa 2 devenant l'alinéa 4 pour viser l'arrêté du Gouvernement du 8 mai 2014 'fixant les conditions d'organisation d'activités d'enseignement en e-learning par l'enseignement de promotion sociale', abrogé par l'article 10 du projet.

³ Voir les articles 7, alinéas 2 et 3, et 8, alinéa 1^{er}, du projet.

⁴ Voir les articles 6 et 7, alinéa 1^{er}, du projet.

⁵ Voir l'article 5 du projet.

⁶ Voir, en ce sens, l'avis 33.738/1 donné le 19 novembre 2002 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté royal du 30 janvier 2003 'fixant les critères, les conditions et les modalités pour l'octroi de la subvention de soutien des actions relatives à la promotion de la qualité des conditions de travail des travailleurs âgés et fixant le montant de cette subvention'.

⁷ Par exemple, à l'article 3, deuxième phrase, du projet, les mots « afin que les apprenants puissent s'organiser et afin de respecter l'ensemble des modalités prévu par cet arrêté » ont pour seule fonction de préciser la raison pour laquelle un préavis de 48 heures doit être respecté pour basculer en enseignement hybride. Voir, pour une observation similaire, l'avis 37.593/1/V donné le 8 septembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} juin 2005 'portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité'.

⁸ Voir, par exemple, l'article 2, 6°, de l'arrêté du 8 septembre 2022 du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les conditions et modalités des appels à collaboration portant sur la création de séquences pédagogiques en e-learning pour l'enseignement de promotion sociale', qui définit la notion de séquence pédagogique.

4. À l'actuel alinéa 2, devenant l'alinéa 4, il sera précisé que le « test genre » a été établi conformément à l'article 4, « alinéa 2 », 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans des politiques de la Communauté française'.

5. Les dates d'accomplissement des formalités mentionnées aux actuels alinéas 3 et 4 ne sont pas correctes et seront remplacées respectivement par celles du 23 août 2022 et du 24 août 2022.

DISPOSITIF

Article 3

Il convient, par souci de sécurité juridique, d'omettre les mots « À titre exceptionnel » et d'insérer le mot « exceptionnelles » après les mots « raisons conjoncturelles ».

Par ailleurs, comme l'a expliqué la déléguée de la Ministre, il convient d'insérer les mots « ou en comodal » après les mots « en distanciel ».

L'article 3 sera revu en conséquence.

Article 4

L'article 4 du projet habilite l'administration à définir la procédure selon laquelle les établissements l'informent de l'organisation d'unités d'enseignement ou d'activités de formation organisées en hybridation.

Or, si le Gouvernement peut déléguer l'exercice de son pouvoir réglementaire à un ministre, en revanche aucun pouvoir réglementaire ne peut en principe être confié à l'administration⁹.

La disposition sera revue en vue de prévoir une habilitation au ministre compétent.

⁹ Voir l'avis 58.845/4 donné le 14 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juin 2016 'relatif à la fonction de concierge dans les bâtiments occupés par le Service public fédéral Finances' ; voir dans le même sens l'avis 61.215/4 donné le 24 avril 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2017 'exécutant le Titre X/1 relatif à la réparation des dommages causés par des calamités agricoles du Code wallon de l'Agriculture' et l'avis 63.792/2/V, donné le 1^{er} août 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2018 'fixant les conditions d'octroi des subventions relatives aux halls relais agricoles et déterminant les modalités de leur mise à disposition'.

Article 5

À l'alinéa 2, les mots « de manière écrite » seront remplacés par les mots « de manière imprimée ».

Articles 5 à 8

Les articles 5 et 6, qui se trouvent sous la section 2 (« Attributions du chargé de cours »), n'imposent des obligations qu'aux pouvoirs organisateurs, à l'instar des articles 7 et 8, qui se trouvent sous la section 3 « Attributions du pouvoir organisateur ».

Cette incohérence sera levée.

Articles 7 et 8

Comme l'a expliqué la déléguée de la Ministre, les mots « ou son délégué » doivent être omis.

Article 11

1. L'article 120, § 1^{er}, du décret du 16 avril 1991, tel qu'il a été modifié par le décret du 20 juillet 2022, qui confie au Gouvernement le soin de fixer les conditions dans lesquelles il est possible d'organiser des unités d'enseignement via un enseignement hybride, est entré en vigueur à partir de l'année académique 2022-2023 conformément à l'article 111, alinéa 1^{er}, du même décret du 20 juillet 2022.

L'arrêté examiné, qui fixe les conditions précitées, n'entre cependant en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2023, conformément à l'article 11 du projet.

Or, comme l'a expliqué la déléguée de la Ministre, certains établissements organisent, depuis le début de l'année académique 2022-2023, des unités d'enseignement via une forme d'enseignement hybride.

Il convient dès lors de constater une absence de cadre juridique concernant l'organisation d'unités d'enseignement via une forme d'enseignement hybride depuis le début de l'année académique 2022-2023 et ce, jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

Il appartient à l'auteur du projet de compléter ce dernier aux fins de combler ce vide juridique en tenant compte des principe applicables en matière de rétroactivité des actes administratifs ¹⁰.

¹⁰ En vertu d'une jurisprudence constante, l'effet rétroactif d'un acte administratif ne peut en principe être admis dès lors que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle en vertu d'un principe général de droit mais la rétroactivité peut être justifiée si elle est autorisée par décret, étant entendu qu'en l'absence d'autorisation

2. Il convient de préciser, à l'article 11, que l'article 10 produit ses effets à partir de l'année académique 2022-2023, compte tenu du fait que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 8 mai 2014 'fixant les conditions d'organisation d'activités d'enseignement en e-learning par l'enseignement de promotion sociale' est dépourvu de fondement décretaal depuis le début de l'année académique 2022-2023 ¹¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

décretaale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

¹¹ Cet arrêté avait pour fondement juridique l'article 120, § 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 avant sa modification par le décret du 20 juillet 2022, qui énonçait ce qui suit :

« Aux conditions fixées par le Gouvernement, les établissements d'enseignement de promotion sociale peuvent organiser des unités d'enseignement ou des activités d'enseignement via e-learning ».

Cette habilitation a été remplacée, par l'effet de l'adoption du décret du 20 juillet 2022, par l'habilitation au Gouvernement à fixer les conditions dans lesquelles il est possible d'organiser des unités d'enseignement via un enseignement hybride. À cet égard, il convient de souligner que la notion d'« e-learning » est distincte de celle d'« enseignement hybride ». En effet, la notion d'« e-learning » était définie à l'article 5bis, 15°, du décret du 16 avril 1991, avant sa modification par le décret du 20 juillet 2022, comme l'« apprentissage en ligne centré sur le développement de compétences par l'apprenant et structuré par les interactions avec le tuteur et les pairs » alors que l'article 5bis, 15°, du décret du 16 avril 1991, tel que modifié par le décret du 20 juillet 2022, définit l'enseignement hybride comme suit « La forme d'enseignement mixant des activités d'apprentissage en présentiel et à distance en exploitant différents outils pédagogiques et numériques permettant la communication, l'interaction et la collaboration avec et entre les étudiants. Ce mode d'apprentissage peut combiner des moments d'apprentissage synchrone ou asynchrone. L'enseignement hybride peut inclure l'enseignement comodal, c'est-à-dire un enseignement où coexistent de façon simultanée un apprentissage en présentiel et à distance ».