ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.162/2
DU 9 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement obligatoire de la Communauté française, le 30 mars 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « organisant la Certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU) dans l'enseignement secondaire qualifiant et modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement secondaire », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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. LÉGALITÉ EN MATIÈRE D'ENSEIGNEMENT

L'avant-projet de décret introduit la notion de profil de certification, qu'il définit, en son article 1er, comme « le document de référence définissant le lien entre une option de base groupée ou une formation et un ou des profil(s) de formation élaboré(s) par le Service francophone des métiers et des qualifications et dûment approuvé(s) par le Gouvernement, visé aux articles 39, 44, 45 ou 47 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 ».

Ces profils de certification sont déterminés par le Gouvernement (article 39 en projet du décret précité du 24 juillet 1997).

Contrairement à ce qui était prévu pour les profils de formation déterminés conformément à l'article 39 du décret précité du 24 juillet 1997, l'avant-projet de décret à l'examen ne prévoit pas de soumettre les profils de certification à la confirmation du Parlement. Par ailleurs, l'article 81 [1] de l'avant-projet de décret supprime, à l'article 43 du décret précité du 24 juillet 1997, l'obligation de soumettre à la confirmation du Parlement le répertoire des options de base groupées et le répertoire des formations dans l'enseignement secondaire spécialisé.

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. Elle n'interdit cependant pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

[1] Deux articles sont numérotés « 81 ». Il s'agit du deuxième.

> L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces habilitations ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur a lui-même adoptés. À travers elles, une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées » [2].

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a observé à propos de l'avant-projet devenu le décret du 24 juillet 1997,

> « Les dispositions qui attribuent au Gouvernement la compétence de modifier les articles 2, § 2, et 4, § 1er, de la loi du 19 juillet 1971 précitée (article 4, alinéa 4), d'adapter le continuum pédagogique pour l'enseignement spécial et intégré (article 13, § 4), de définir les socles de compétences (article 16, § 1er) (2), les compétences terminales (article 25, § 1er, article 35, § 1er), les compétences et savoirs communs (article 26, § 1er), les crédits d'études (articles 33, 55 à 57), les profils de formation (articles 39, 43 à 48), le répertoire des options groupées et les conditions d'admission dans les diverses années, formes et options (article 42), fixer la liste des services et fournitures dont le coût peut être répercuté sur les élèves (article 98) méconnaissent l'article 24, § 5, de la Constitution ».

Interrogés sur la compatibilité des dispositions en projet habilitant le Gouvernement à déterminer les profils de certification, le répertoire des options et le répertoire des formations, les délégués de la ministre ont proposé de réintroduire la confirmation par le Parlement du répertoire des options et du répertoire des formations, dans lesquels un lien serait établi entre les options de base groupées ou les formations à un métier (selon le cas), les profils de formation élaborés par le Service francophone des métiers et des qualifications et les profils de certification correspondants.

L'article 81 de l'avant-projet de décret à l'examen sera dès lors modifié afin qu'apparaisse clairement que le répertoire des options et le répertoire des formations, qui seront soumis à la confirmation du Parlement, reprendront également les profils de certification et les profils de formation correspondant à chacune des options de base groupées ou chacune des formations à un métier.

2. DROIT À L'ENSEIGNEMENT

L'article 2, § 3, 6°, de l'avant-projet prévoit que, dans le régime de la certification par unités d'acquis d'apprentissage (ci-après, CPU), les élèves qui, en fin de sixième ou de septième année, n'ont pas obtenu certaines certifications, ne sont pas admis à reprendre leur sixième ou leur septième année, mais sont admis dans une année complémentaire au troisième degré de qualification (C3D).

---

[2] Voir notamment C.C., arrêt n° 56/2008 du 19 mars 2008, B.12.2.2.

Il ressort de l'avant-projet de décret à l'examen que les établissements d'enseignement ne sont pas obligés d'organiser une telle année complémentaire. Étant donné que l'organisation de cette année complémentaire n'est pas financée, rien ne permet de garantir que les établissements concernés l'organiseront. Par conséquent, il est possible qu'un élève n'ayant pas obtenu la certification requise ne puisse fréquenter une année complémentaire car elle ne serait pas organisée par son établissement (ou par un autre qui devrait en outre proposer la même option que celle fréquentée par l'élève), mais ne puisse pas non plus recommencer son année d'études. Une telle situation n'est pas admissible au regard du droit à l'enseignement de l'élève qui serait encore soumis à l'obligation scolaire.

Il convient de revoir l'organisation de la C3D afin de ne pas porter atteinte au droit à l'enseignement de l'élève.

3. ATTRIBUTIONS DE COMPÉTENCE À UN MINISTRE OU AUX SERVICES DU GOUVERNEMENT

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou aux services du Gouvernement. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services [3].

Devront notamment être revus afin de se conformer à ce principe, les articles 2, 11, 12, 14, 15, 25, 41, 57, 58, 63 et 112.

4. INTÉGRATION DU DÉCRET EN PROJET DANS LA LÉGISLATION EXISTANTE

Si, dans plusieurs de ses dispositions, l'avant-projet de décret tend à une plus grande harmonisation entre les différents textes législatifs existants et même au sein de certains d'entre eux, il n'en reste pas moins que certaines dispositions ont pour effet de rendre un peu plus complexe la législation en matière d'enseignement secondaire.

Ainsi, en ce qui concerne la CPU, l'avant-projet de décret l'organise de manière structurelle dans des dispositions autonomes (articles 1er à 4), tandis qu'il maintient le dispositif expérimental dans la loi précitée du 19 juillet 1971 [4]. Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi les deux dispositifs (expérimental et structurel) ne sont pas organisés tous les deux dans la loi précitée du 19 juillet 1971.

---

[3] Le Gouvernement pourrait ainsi, dans un second temps, décider de déléguer certaines de ses compétences, à un ministre ou à l'un de ses services.

[4] Voir l'article 14 de l'avant-projet de décret, qui remplace l'article 4*sexies* de la loi précitée du 19 juillet 1971.

Par ailleurs, plutôt que d'intégrer tant dans la loi précitée du 19 juillet 1971 que dans l'arrêté royal du 29 juin 1984 'relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire' des notions similaires [5], la question pourrait se poser de savoir si ces deux textes, qui depuis la communautarisation de l'enseignement doivent tous les deux être modifiés par le législateur décrétal, ne pourraient pas être fusionnés afin d'éviter autant que possible les difficultés d'interprétation [6].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 2

1. La formulation de l'article 2, § 3, pourrait être simplifiée. D'une part, il n'est pas recommandé d'insérer des alinéas au sein d'une énumération. D'autre part, il n'est pas nécessaire de préciser, à l'alinéa 1er, qu'on se trouve dans le régime de la CPU ni ce que recouvre la notion de section de qualification, puisque cette précision apparaît déjà au paragraphe 1er, 1°.

L'ensemble du paragraphe 3 concerne les règles d'organisation propres à la CPU organisée au sein du troisième degré de la section de qualification. Il est dès lors proposé d'en faire un article distinct (nouvel article 3 [7]), divisé en paragraphes (à la place de l'énumération) et rédigé comme suit :

« Article 3. § 1er. Au troisième degré de la section de qualification, un dossier d'apprentissage CPU, communiqué à l'élève en début de cinquième […] dans sa démarche apprenante.

Ce document […].

Le Gouvernement définit […].

§ 2. Pour organiser les apprentissages, les établissements tiennent compte […] ».

La suite de la disposition sera adaptée en conséquence.

---

[5] Voir les notions de forme, section ou encore les définitions relatives à la CPU.

[6] Voir l'observation formulée, en ce qui concerne l'enseignement supérieur artistique, dans l'avis 40.075/2, donné le 20 mars 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 2 juin 2006 'portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur artistique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 248/1, p. 50).

[7] Sous réserve de l'observation générale n°4.

2. Interrogés sur ce que recouvrait exactement l'habilitation faite au Gouvernement de définir les éléments du dossier d'apprentissage CPU relatifs aux objectifs de la formation commune et de la formation qualifiante et aux unités d'acquis d'apprentissage à valider, les délégués de la ministre ont précisé ce qui suit :

> « Dans le modèle qu'il définira pour le dossier d'apprentissage, le Gouvernement formulera les objectifs de la formation commune et de la formation qualifiante en reprenant des éléments de l'article 34 du décret « Missions » du 24 juillet 1997 et en synthétisant les compétences terminales et savoirs communs visés à l'article 35 du même décret ».

Ces précisions méritent de figurer dans le commentaire de l'article.

Par ailleurs, l'intention n'étant pas d'habiliter le Gouvernement à définir des éléments nouveaux, mais plutôt à indiquer, dans un modèle, les éléments – déterminés par ailleurs – qui doivent figurer dans le dossier d'apprentissage, mieux vaudrait indiquer dans le dispositif que l'habilitation faite au Gouvernement porte sur la détermination d'un modèle de document.

3. À l'article 2, § 3, 2°, alinéa 3, de l'accord des délégués de la ministre, les termes « par l'article 6*quater* de l'arrêté […] précité » seront supprimés.

4. À l'article 2, § 3, 5°, de l'accord des délégués de la ministre, il convient de remplacer les mots « visées au 5°, alinéa 1er », par les mots « visées au 4°, alinéa 1er ».

5. À l'article 2, § 3, 6°, alinéa 4, la date du 7 juin 2007 n'est pas correcte. Il convient de se référer à l'accord de coopération du 1er février 2007.

La même observation vaut pour l'article 25 de l'avant-projet.

Article 3

De l'accord des délégués de la ministre, le paragraphe 1er sera supprimé, les paragraphes seront renumérotés et la dernière phrase des actuels paragraphes 3 et 4 formera un nouveau paragraphe 4 rédigé comme suit :

« Les orientations d'études et les formations visées aux paragraphes 2 et 3 peuvent être organisées en plein exercice ou en alternance ».

Article 4

1. De l’accord des délégués de la ministre, un article nouveau sera inséré afin que la nouvelle mission confiée à la Commission de pilotage soit inscrite dans l’article 3 du décret du 27 mars 2002 ‘relatif au pilotage du système éducatif de la Communauté française’.

2. L’alinéa 2 mentionne un rapport triennal du service général de l’inspection pour la première fois en 2014, alors que, par ailleurs, l’article 14 prévoit également un rapport d’évaluation de l’inspection à la fin des années scolaires 2012-2013 et 2013-2014.

Il conviendrait de clarifier les liens entre les rapports évoqués dans les deux dispositions.

Article 6

1. Les notions de formes et sections visées à l’article 1er, § 1er, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1971 n’ont pas de sens en ce qui concerne le premier degré. Dès lors, de l’accord des délégués de la ministre, la disposition en projet sera revue afin de distinguer le premier degré, soit commun, soit différencié, et les deuxième et troisième degrés, divisés en formes et sections.

2. De l’accord des délégués, au paragraphe 1er, 2°, le terme « comprend » sera remplacé par le terme « correspond ».

Article 9

De l’accord des délégués de la ministre, l’article 4, § 1er, de la loi précitée du 19 juillet 1971 sera abrogé, l’habilitation qui y est prévue n’étant pas admissible au regard de l’article 24, § 5, de la Constitution.

Article 11

À l’article 4*ter*, § 3, alinéa 8, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1971, plutôt que de mentionner les élèves sportifs de haut niveau, espoirs sportifs ou partenaires d’entraînement « reconnus comme tels par le Ministre ayant le sport dans ses attributions », mieux vaut indiquer « reconnus en application du décret du 8 décembre 2006 visant l’organisation et le subventionnement du sport en Communauté française ».

Articles 12 et 13

Interrogés sur ce que recouvre l'habilitation faite au Gouvernement, aux articles 4*quater* et 4*quinquies* en projet, d'organiser des dispositifs expérimentaux concernant l'apprentissage des langues modernes, les délégués de la ministre ont précisé ce qui suit :

> « Ces dispositifs expérimentaux consisteront non en la mise en place de structures nouvelles mais en la possibilité pour les élèves de recourir à des occasions diverses de perfectionner leur apprentissage des langues ».

Ces précisions figureront dans le commentaire des articles.

Article 14

À l'article 4*sexies*, § 5, 1°, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1971, il est fait référence à des documents « visés à l'alinéa précédent ». Le paragraphe 5 n'ayant qu'un alinéa, il convient de revoir cette référence.

Articles 18 et 19

Les articles 18 et 19 modifient sur la forme les articles 6 et 13, 1°, de la loi précitée du 19 juillet 1971 afin de les adapter à la communautarisation de l'enseignement.

Plus fondamentalement, la question se pose de savoir s'il existe encore un intérêt à maintenir de telles dispositions qui avaient du sens lors de l'adoption de la loi précitée du 19 juillet 1971, mais qui semblent l'avoir perdu depuis.

Article 20

L'article 7 de la loi précitée du 19 juillet 1971 se trouve dans le chapitre II qui, tel que modifié par l'article 7 de l'avant-projet de décret, concerne directement tant l'enseignement organisé que l'enseignement subventionné par la Communauté française. Il convient dès lors qu'à l'article 7 en projet, il soit précisé que ce sont uniquement les établissements et les internats organisés par la Communauté française qui sont « créés » par le Gouvernement [8].

[8] Il n'est pas nécessaire de préciser qu'il s'agit d'un arrêté délibéré, vu l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 22

Au 1°, il convient de viser non pas le 8°, mais le 9°.

Article 25

À l'article 2, 1°, en projet de l'arrêté royal précité du 29 juin 1984, il n'y a pas lieu de maintenir les points a) et b), compte tenu de ce que la loi précitée du 19 juillet 1971, telle que modifiée par l'avant-projet de décret, concerne tant l'enseignement organisé que l'enseignement subventionné par la Communauté française. Par ailleurs, le Conseil d'État n'aperçoit pas, au point b), à quoi correspond l'enseignement subventionné organisé selon une structure approuvée par le ministre.

L'article 2, 1°, en projet pourrait dès lors être rédigé comme suit :

« 1° 'Enseignement secondaire de type I' désigne l'enseignement dispensé aux élèves qui suivent l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française selon les dispositions de la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire ».

Article 27

L'article 4, § 1er, 5° et 6°, en projet de l'arrêté royal précité du 29 juin 1984 fait référence à la « formation générale, sociale et personnelle ». Il conviendrait de préciser ce que recouvre cette notion.

Article 35

La modification apportée par le point b) vise l'article 12, 1°, a), de l'arrêté royal précité du 29 juin 1984. Cette disposition prévoit actuellement que :

> « […] peuvent être admis comme élèves réguliers en quatrième année de l'enseignement général, technique et artistique […] :
>
> 1° les élèves réguliers qui ont terminé avec fruit une troisième année d'études dans une de ces trois formes d'enseignement et dont l'attestation d'orientation ne limite pas la poursuite des études au seul enseignement professionnel ».

La disposition en projet vise à supprimer les termes « et dont l'attestation d'orientation ne limite pas la poursuite des études au seul enseignement professionnel ».

À ce propos, le commentaire de l'article contient la précision suivante :

« La modification visée au b) de l'article s'impose du fait des dispositions prises aux articles 26 et suivants du décret du 30 juin précité concernant la sanction des études à la fin du 1er degré ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas le lien entre les conditions d'admission en quatrième année et la fin du premier degré. La disposition en projet et son commentaire seront revus en conséquence.

Articles 45, 46 et 103

L'article 45 précise, à propos de la composition du conseil de classe, qu'il se réunit sous la présidence du chef d'établissement ou de son délégué, tandis qu'en ce qui concerne les jurys de qualification, les articles 46 et 103 précisent que le chef d'établissement ou son délégué fait partie du jury et qu'il le préside. La section de législation se demande s'il faut comprendre de la différence de rédaction qu'en ce qui concerne le conseil de classe, le chef d'établissement le préside sans en faire partie ? Quelle en est la conséquence ?

Ces dispositions seront dès lors réexaminées.

Article 63

Mieux vaut supprimer l'article 66 de l'arrêté royal précité du 29 juin 1984, puisqu'il s'agit d'un article exécutoire qui n'a plus sa place dans cet arrêté, celui-ci ne pouvant plus être modifié que par décret et donc pas directement exécuté par un ministre seul.

Article 78

1. L'article 78 remplace l'article 39 du décret précité du 24 juillet 1997 afin de supprimer la notion de profils de formation et de préciser la façon dont les profils de certification seront définis. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que l'article 37 de l'accord de coopération du 27 mars 2009 'entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant la création du Service Francophone des Métiers et des Qualifications, en abrégé : « S.F.M.Q. »' impose au Gouvernement de soumettre à la « sanction » du Parlement les profils de formation issus des travaux du S.F.M.Q. « conformément aux dispositions reprises à l'article 39 du décret du 24 juillet 1997 ». La modification en projet de l'article 39 rendra cette obligation impossible à respecter.

2. Il est prévu d'imposer à la chambre de concertation et d'agrément visée à l'article 32 de l'accord de coopération précité du 27 mars 2009 (et non l'article 30) de donner un avis sur la définition des profils de certification. S'agissant d'une instance créée par un accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française, il n'appartient pas à la Communauté française de prévoir les hypothèses dans lesquelles cette instance doit donner un avis.

Article 79

Concernant les liens établis par le profil de certification entre une option de base groupée ou une formation et des profils de formation élaborés par le S.F.M.Q., les délégués de la ministre ont précisé ce qui suit :

> « Le lien entre profil de formation 'SFMQ' et option de base groupée pourra s'établir de deux manières.
>
> En principe, l'option de base groupée développera des savoirs, aptitudes et compétences professionnels repris dans un seul profil de formation (par exemple, l'option de base groupée coiffeur/coiffeuse correspondra *stricto sensu* au profil de formation 'SFMQ' de même intitulé).
>
> Un autre cas de figure pourrait toutefois se présenter : celui où une option de base groupée serait adossée à deux ou trois profils de formation 'SFMQ' visant des métiers connexes. Ce regroupement se justifierait alors du fait que le développement des savoirs aptitudes et compétences professionnels reprises par chacun des profils de formation 'SFMQ' concernés par le regroupement ne nécessite pas les deux années de formation prévues au 3e degré qualifiant (ainsi, une option de base groupée 'restaurateur' pourrait s'adosser à des profils de formation tels que 'chef/fe de rang' et 'cuisinier/cuisinière') ».

Ces précisions figureront dans l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article.

Article 81

Il est renvoyé à l'observation générale n° 1.

Article 113

Il y a une discordance entre le dispositif et le commentaire de l'article à l'examen quant à la date de l'abrogation envisagée.

Le dispositif et le commentaire seront mis en concordance.

Articles 114 et 115

De l’accord des délégués de la ministre, ces dispositions seront fusionnées.

Concernant la rétroactivité prévue à l’article 114, les délégués de la ministre ont précisé qu’elle concernait les sportifs de haut niveau : « l’intention est de donner une base légale avec effet rétroactif à des dispositions prises par circulaire pour permettre à certains élèves reconnus comme tels de bénéficier des dispositions nouvelles dès l’année scolaire 2011-2012 ».

Cette précision figurera dans le commentaire de l’article.

La chambre était composée de

Messieurs	Y.	KREINS,	président de chambre,
	P.	VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M.	BAGUET,	
Monsieur	Y.	DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAYEBECK, auditrice.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE Y. KREINS