



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.471/2
du 17 décembre 2012

sur

un avant-projet de décret 'modifiant diverses modalités en
matière d'épreuves externes prévues par le décret du
2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves
de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base
au terme de l'enseignement primaire'

Le 3 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant diverses modalités en matière d'épreuves externes prévues par le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 décembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBEECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

En tant que l'avant-projet de décret à l'examen a un impact sur l'organisation du travail des équipes pédagogiques, il doit faire l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales, conformément à l'article 11, § 1^{er}, 2°, de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' et à l'article 4 du décret du 19 mai 2004 'relatif à la négociation en Communauté française'.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable.

FONDEMENT JURIDIQUE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Liberté d'enseignement

1. L'avant-projet de décret modifie le décret du 2 juin 2006 'relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire' afin, notamment, de rendre obligatoire l'organisation d'épreuves externes certificatives à l'issue du premier degré commun de l'enseignement secondaire.

En cas de réussite d'une de ces épreuves, le conseil de classe est tenu de considérer que l'élève a atteint, pour la discipline concernée, la maîtrise des socles de compétences (article 36/9, § 2, en projet du décret du 2 juin 2006). En cas d'échec ou d'absence de l'élève, le conseil de classe garde une certaine marge d'appréciation puisqu'il peut estimer que l'élève maîtrise les compétences attendues pour la discipline, pour autant que l'absence soit justifiée et que le conseil de classe fonde sa décision sur différents éléments du dossier de l'élève : bulletins des années suivies au sein du 1^{er} degré, rapport circonstancié de l'enseignant titulaire de la discipline concernée et, le cas échéant, projet individualisé d'apprentissage (article 36/9, § 3, en projet).

Par ailleurs, les groupes de travail¹ chargés de concevoir les épreuves, d'élaborer les critères de correction et de réussite ainsi que d'analyser et de présenter les résultats, se voient attribuer pour mission de proposer aux équipes pédagogiques des pistes didactiques en lien avec l'épreuve externe concernée (articles 36/5 et 36/5/1 en projet). Les établissements scolaires ont quant à eux l'obligation de procéder à un travail d'analyse et d'exploitation des résultats, notamment par le biais de la construction et de la mise en œuvre de stratégies pédagogiques ou organisationnelles susceptibles d'améliorer les résultats (article 36/5/3 en projet).

2. Ces différentes mesures portent atteinte à l'autonomie dans la certification, qui a toujours été considérée traditionnellement comme un des éléments constitutifs de la liberté d'enseignement². Elles sont également susceptibles de porter atteinte à la liberté des méthodes pédagogiques, autre élément constitutif de la liberté d'enseignement, dans la mesure où, bien qu'il ne s'agisse que de propositions, les groupes de travail fourniront des pistes didactiques aux équipes pédagogiques, lesquelles sont justement tenues de mettre en œuvre des stratégies pédagogiques afin d'améliorer les résultats.

Le législateur doit pouvoir justifier la proportionnalité de ces atteintes. Pour ce faire, le législateur doit démontrer que les restrictions à la liberté d'enseignement sont nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi.

3. Comme l'a relevé la section de législation dans son avis 39.800/2,

« Quoiqu'il en soit, le système mis en place doit être rendu compatible avec les dérogations aux socles de compétences, accordées sur la base du décret du 19 juillet 2001 portant confirmation des socles de compétences (visés) à l'article 16 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 et organisant une procédure de dérogation limitée. Il ne se conçoit en effet pas que les élèves fréquentant les établissements bénéficiant de dérogations aux socles soient évalués sans tenir compte de ces dérogations. L'avant-projet sera donc à tout le moins complété afin que l'évaluation, tant non certificative que certificative, prenne en compte les dérogations accordées. Les articles 5, 22 et 34 de l'avant-projet seront revus en conséquence »³.

¹ Composés de membres de l'inspection, de l'administration, du service de conseil et de soutien pédagogique de l'enseignement organisé par la Communauté française et des différentes cellules de conseil et de soutien pédagogique de l'enseignement subventionné par la Communauté française, ainsi que d'enseignants proposés par le gouvernement et les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs (article 36/4 du décret précité du 2 juin 2006).

² Voir l'avis 39.800/2 donné le 8 mars 2006 sur l'avant-projet devenu le décret précité du 2 juin 2006 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 251/1, p. 38).

³ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 251/1, p. 39.

B. Attribution de compétences à l'administration

Comme la section de législation l'a relevé à de multiples reprises ⁴, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 s'oppose à ce que le législateur charge directement un service administratif d'une tâche d'exécution. Le décret doit habilitier le Gouvernement qui peut lui-même déléguer cette tâche.

L'article 36/2, alinéa 3, en projet (article 4 de l'avant-projet), l'article 36/5/3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 9 de l'avant-projet) et l'article 36/9, § 3, alinéa 6, en projet (article 15 de l'avant-projet) seront revus en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 8, § 2, dernier alinéa, en projet précise les modalités d'organisation des évaluations externes non certificatives relatives aux langues modernes. Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, il convient de préciser, au premier tiret ⁵, que les épreuves organisées tous les trois ans pour l'ensemble des élèves de quatrième année portent sur la première langue moderne.

Article 5

L'expression « à titre expérimental » pourrait être comprise dans deux sens. Soit il s'agit de préciser que les épreuves organisées à ce titre sont facultatives, c'est-à-dire, que les établissements ont le choix d'y participer ou pas, soit il s'agit d'indiquer que les résultats de ces épreuves ne sont pas contraignants.

Interrogé sur le sens qu'il convient de donner à cette expression, le délégué de la ministre a fourni les explications suivantes :

« Les élèves ayant participé à une épreuve certificative externe commune administrée à titre expérimental seront effectivement soumis à la pleine application de

⁴ Voir notamment l'avis 38.297/AG donné le 10 mai 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juillet 2005 'portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 111/1).

⁵ Mieux vaut procéder à une énumération en utilisant les subdivisions « 1° », « 2° », etc., plutôt que sous forme de tirets. L'absence de numérotation rend en effet difficile l'identification des subdivisions de l'énumération et augmente le risque d'erreurs de références. Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n°s 58 et 59, p. 55.

l'article 36/9 au même titre que les élèves participant à une épreuve de certification externe commune administrée à titre obligatoire ».

Autrement dit, l'expression « à titre expérimental » viserait à préciser que la participation des établissements aux épreuves qui seront organisées est facultative. Si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet, cette précision mériterait de figurer dans le commentaire de l'article.

Article 9

À l'article 36/5/2, § 2, alinéa 2, en projet, plutôt que de mentionner les « responsables des différents réseaux d'enseignement », mieux vaudrait viser les « responsables des organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs ».

Article 10

L'article 36/5/3, § 2, en projet reproduit presque intégralement l'article 36/5/2, § 2, alinéa 1^{er} en projet. Il sera donc omis.

Article 15

1. L'article 36/9, § 3, en projet permet au conseil de classe de décider qu'un élève maîtrise les compétences qui ont fait l'objet d'une épreuve externe lorsque, notamment cet élève n'a pas pu participer à l'épreuve en raison d'une absence justifiée « conformément à l'article 4, § 1^{er}, 1^o à 5^o, et § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 novembre 1998 'relatif à la fréquentation scolaire' ».

Il n'appartient pas au décret de se référer à un arrêté du Gouvernement.

En outre, l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté précité du 23 novembre 1998 comporte d'autres motifs d'absence justifiée auxquels la disposition en projet ne renvoie pas (voir l'article 4, § 1^{er}, 6^o à 9^o). Comme l'a confirmé le délégué de la ministre, l'intention n'est toutefois pas de traiter différemment les cas des élèves selon le motif d'absence justifiée.

Pour éviter toute difficulté, plutôt que de se référer de manière précise à l'énumération de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté précité du 23 novembre 1998, mieux vaut renvoyer, par exemple, à l'article 32 du décret du 30 juin 1998 'visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives' – qui constitue l'un des fondements juridiques de l'arrêté précité du 23 novembre 1998 – quitte à mentionner ledit arrêté dans le commentaire de l'article.

2. À l'article 36/9, § 3, alinéa 5, en projet, il convient de remplacer les mots « l'épreuve externe commune » par les mots « les épreuves externes certificatives ».

3. À l'article 36/9, § 3, alinéa 6, *in fine*, en projet, il est fait usage de la notion de « jour ouvrable ».

Cette dernière notion ne recevant aucune qualification juridique précise, il convient de la définir en complétant à cet effet l'article 2 du décret précité du 2 juin 2006, ce qui permettra d'étendre cette définition à toutes les occurrences du décret dans lesquelles la notion de « jour ouvrable » apparaît déjà.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Yves KREINS