CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 55.796/2
du 16 avril 2014

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant confirmation des compétences terminales et savoirs communs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation scientifique et des compétences minimales en mathématiques à l'issue de la section de qualification lorsque l'apprentissage des mathématiques figure au programme d'études'

Le 18 mars 2014, 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 avant-projet de décret 'portant confirmation des compétences terminales et savoirs communs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation scientifique et des compétences minimales en mathématiques à l'issue de la section de qualification lorsque l'apprentissage des mathématiques figure au programme d'études'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 avril 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été rédigé par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet de décret à l'examen a pour objet de confirmer les compétences et savoirs qui sont déterminés dans le projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 55.595/2. Il appelle dès lors le même type d'observations en ce qui concerne la portée du texte et l'atteinte à la liberté d'enseignement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Il ressort des deux annexes de l'avant-projet que celui-ci ne se contente pas de déterminer des compétences et savoirs terminaux, c'est-à-dire requis à l'issue du troisième degré, mais aussi des compétences et savoirs exigés à l'issue du deuxième degré, voire, pour ce qui concerne l'éducation scientifique, les compétences et savoirs requis exigés par année d'étude au sein du deuxième degré de transition [1].

La portée de l'avant-projet est donc plus large que ne l'indiquent son intitulé et ses articles 1er et 2.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

2.1. Le texte en projet suscite la question de savoir si les « référentiels » ainsi déterminés ne portent pas atteinte à la liberté d'enseignement, garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution, en ce qu'elle implique la liberté d'organiser un enseignement selon un projet pédagogique particulier.

En la matière, il y a lieu de se référer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à la légisprudence de la section de législation du Conseil d'État.

[1] Ceci n'est pas conforme à l'article 26, § 1er, 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, celui-ci permet uniquement au Gouvernement de déterminer les compétences et savoirs requis par discipline « à l'issue » du deuxième degré de transition.

2.2. Par son arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996, la Cour constitutionnelle a annulé le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 'sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire'. Dans ses considérants B.8.1 à B.10, la Cour raisonne comme suit :

> « B.8.1. La Cour constate que le système des objectifs de développement et objectifs finaux est, d'une part, intégré dans l'organisation de l'inspection communautaire chargée de veiller à la qualité de l'enseignement et, d'autre part, lié à l'habilitation conférée aux établissements d'enseignement de délivrer, de manière autonome et sans intervention de l'autorité, des certificats d'études et des diplômes valables en droit.
>
> B.8.2. Comme il a été exposé sous B.4.6, les objectifs de développement et objectifs finaux sont conçus comme des objectifs minimaux que les établissements d'enseignement doivent poursuivre dans l'enseignement maternel et l'enseignement primaire et qui doivent être atteints par la majorité des élèves à la fin de cet enseignement. Le décret de ratification ne s'écarte pas de cette conception (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 583/5, p. 9).
>
> B.8.3. Tenant à l'autonomie dont jouissent les écoles pour délivrer des certificats d'études et des diplômes valables en droit sans intervention des autorités publiques (*Doc.*, Conseil flamand, 1990-1991, n° 519/4, pp. 6 et 12), les objectifs de développement et objectifs finaux sont aussi un moyen adéquat, d'une part, d'assurer l'équivalence des certificats et diplômes et, d'autre part, de garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir.
>
> B.9. Il apparaît toutefois que les objectifs de développement et les objectifs finaux, y compris ceux ayant trait à des comportements, sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi porté atteinte à la liberté d'enseignement.
>
> B.10. Tels qu'ils ont été confirmés par le décret du 22 février 1995, ces objectifs de développement et objectifs finaux obligent tous les pouvoirs organisateurs à s'y conformer. En sanctionnant, sous réserve de quelques modifications, les objectifs de développement et les objectifs finaux définis par l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 et détaillés dans l'annexe à cet arrêté, sans organiser lui-même une procédure permettant d'accorder des dérogations limitées à des établissements qui dispensent ou souhaitent dispenser, dans le respect des libertés et droits fondamentaux et sans porter atteinte ni à la qualité de l'enseignement ni au contenu requis, un enseignement qui s'inspire de conceptions pédagogiques particulières, le législateur décrétal viole la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution ».

Par son arrêt n° 49/2001 du 18 avril 2001, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 2 à 9 du décret de la Communauté française du 26 avril 1999 'portant confirmation des socles de compétences et modifiant la terminologie relative à la compétence exercée par le Parlement en application des articles 16, 25, 26, 35 et 43 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'. L'annulation était motivée de la manière suivante :

« B.10.1. La Cour constate que le système des socles de compétences est, d'une part, intégré dans l'organisation de l'inspection communautaire chargée de veiller à la qualité de l'enseignement et, d'autre part, qu'il est lié à l'habilitation conférée aux établissements d'enseignement de délivrer de manière autonome et sans intervention de l'autorité, des certificats d'études et des diplômes valables en droit.

B.10.2. Comme il a été exposé sous B.1.2, le principe et le système des socles de compétences mis en place par le décret de la Communauté française précité du 24 juillet 1997 (dit 'décret missions') sont conçus comme un 'référentiel' que les établissements d'enseignement doivent respecter dans les huit premières années de l'enseignement obligatoire et qui détermine les compétences que la majorité des élèves doivent maîtriser à l'issue de ce temps d'enseignement (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1996-1997, 152, n° 1, pp. 6 et 7). Les dispositions attaquées du décret du 26 avril 1999 ne s'écartent pas de cette conception (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1998-1999, 299, *ibid*., n° 2, pp. 3 et 4).

B.10.3. Tout en souhaitant respecter l'autonomie dont jouissent les écoles pour déterminer leurs méthodes pédagogiques et pour délivrer des certificats d'études et des diplômes valables en droit sans intervention des autorités publiques (*Doc.*, Parlement de la Communauté française, 1998-1999, 299, *ibid*., pp. 7 et 8, et compte rendu intégral, 1998-1999, n° 5, pp. 15 à 17), le système des socles de compétences est aussi un moyen adéquat, d'une part, d'assurer l'équivalence des certificats et diplômes et, d'autre part, de garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et élèves peuvent librement choisir.

B.11. Il apparaît toutefois que la description des socles de compétences telle qu'elle figure dans les annexes I à VIII du décret litigieux du 26 avril 1999, y compris celle des 'démarches mentales', des 'manières d'apprendre' et des comportements d''attitudes relationnelles' liés à ces socles, est à ce point étendue et détaillée qu'elle ne peut raisonnablement être considérée comme un 'référentiel' de base; la 'confirmation' des socles de compétences telle qu'elle est présentée par les dispositions entreprises du décret du 26 avril 1999 et ses annexes, en précisant de manière trop contraignante des modes d'apprentissage, ne laisse pas suffisamment de latitude au pouvoir organisateur pour mettre en œuvre son propre projet pédagogique.

B.12. En n'organisant pas une procédure permettant d'accorder des dérogations, limitées, aux pouvoirs organisateurs qui – dans le respect des libertés et des droits fondamentaux et sans porter atteinte ni à la qualité de l'enseignement ni au contenu de base ni à l'équivalence des certificats et diplômes – dispensent ou souhaitent dispenser un enseignement qui s'inspire de conceptions pédagogiques particulières, le législateur décrétal viole la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution.

Quant au maintien des effets des dispositions annulées

B.13. Compte tenu de ce que l'annulation du décret est motivée uniquement par l'absence d'une procédure de dérogation sans mettre autrement en cause les dispositions du décret, il convient de maintenir, jusqu'au 30 juin 2001, les effets de

celles-ci, ce, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage » [2].

2.3. Dans l'avis 31.675/2 donné le 17 mai 2001 sur un avant-projet devenu le 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' [3], la section de législation a également fait observer ce qui suit :

> « 1. L'avant-projet de décret examiné vise à prendre en compte l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 49/2001 du 18 avril 2001 qui a annulé les articles 2 à 9 du décret de la Communauté française du 26 avril 1999 'portant confirmation des socles de compétences et modifiant la terminologie relative à la compétence exercée par le parlement en application des articles 16, 25, 26, 35 et 43 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'. La Cour a toutefois maintenu les effets de ces dispositions jusqu'au 30 juin 2001 […].
>
> 3. L'avant projet de décret examiné vise, d'une part, en ses articles 1er à 8, à confirmer à nouveau les socles de compétences dont la confirmation avait été annulée et, d'autre part, en ses articles 9 à 19, à organiser une procédure de dérogation limitée à ces socles.
>
> 3.1. En ce qui concerne son premier objet, l'avant-projet de décret examiné ne modifie en rien les socles de compétences annulés par la Cour d'arbitrage. L'exposé des motifs de l'avant-projet s'appuie à cet égard sur le considérant B.13. de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 49/2001, qui, sous le titre 'quant au maintien des effets des dispositions annulées', justifie le maintien des effets jusqu'au 30 juin 2001 par la considération que 'l'annulation du décret est motivée uniquement par l'absence d'une procédure de dérogation sans mettre aucunement en cause les dispositions du décret'. Les auteurs de l'avant-projet considèrent, dès lors, que la seule mise en place d'une procédure de dérogation suffit à répondre aux griefs d'inconstitutionnalité relevés par la Cour d'arbitrage.
>
> Il convient toutefois de mettre en rapport ce considérant B.13. avec le considérant B.11. qui constate que la description des socles de compétences 'est à ce point étendue et détaillée qu'elle ne peut raisonnablement être considérée comme un 'référentiel' de base' et que la confirmation de tels socles, 'en précisant de manière trop contraignante des modes d'apprentissage, ne laisse pas suffisamment de latitude au pouvoir organisateur pour mettre en œuvre son propre projet pédagogique'.
>
> La question se pose, dès lors, de savoir si la simple organisation d'une procédure de dérogation suffit ou s'il ne convient pas plutôt que la Communauté française, adopte, à l'instar de la Communauté flamande, des socles de compétences

---

[2] En ce qui concerne la Communauté flamande et en particulier la procédure de dérogation prévue à l'article 44*bis*, § 1er, du décret du 25 février 1997 'relatif à l'enseignement fondamental', tel qu'interprété par le décret du 23 octobre 2009, voir, plus récemment, C.C., n° 95/2010, 29 juillet 2010 ; n° 124/2010, 28 octobre 2010 ; n° 57/2011, 28 avril 2011 ; n° 60/2011, 5 mai 2011.

[3] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2000-2001, n° 180/1.

moins contraignants, afin d'assurer la conformité du décret en projet avec l'article 24, § 1er, de la Constitution tel qu'il a déjà été interprété par la Cour d'arbitrage.

Il appartient aux auteurs du projet de donner la réponse à cette question dans l'exposé des motifs et de justifier leur choix au regard de l'article 24 de la Constitution.

3.2. En ce qui concerne le deuxième objet de l'avant-projet de décret examiné, à savoir l'institution d'une procédure de dérogation, les arrêts 76/96 et 49/2001 de la Cour d'arbitrage suscitent une question fondamentale : est-il possible de pallier la violation de la liberté d'enseignement résultant de socles de compétences très étendus et détaillés en organisant une procédure de dérogations limitées ?

Il convient de considérer que plus les socles de compétences sont attentatoires à la liberté d'enseignement, plus les possibilités de dérogations doivent être larges » [4-5].

2.4. Il ressort du préambule des annexes [6] que le texte en projet entend répondre au souci de construire « des référentiels qui soient plus précis, plus concrets, plus lisibles en termes de continuité, finalités et contenus des apprentissages et qui puissent favoriser l'organisation d'une planification coordonnée au sein d'un établissement, d'un degré et d'un champ disciplinaire par les acteurs concernés » [7].

Par ailleurs, selon l'exposé des motifs :

« Ces nouveaux référentiels déterminent un prescrit minimal précis qui ne constitue en aucune manière un programme. Il revient à chaque Pouvoir organisateur la capacité de déterminer la séquentialité des apprentissages, même si certains ordonnancements prévus par les référentiels prescrivent effectivement des balises incontournables dans l'apprentissage des fondements d'une discipline. La cohérence du cursus d'apprentissage d'un élève est ainsi garantie en cas de changement d'école, de pouvoir organisateur, de réseau.

---

[4] Articles 9 à 13 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'.

[5] Voir aussi, notamment, l'avis 36.910/2-36.911/2 donné le 28 avril 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 juin 2004 'déterminant les compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation artistique, en éducation physique (compléments), en technologie, en éducation technique et Technologique' et sur un avant-projet devenu le décret du 3 juin 2005 'portant confirmation des compétences terminales et savoirs requis à l'issue de la section de transition des humanités générales et technologiques en éducation artistique, en éducation physique (compléments), en technologie, en éducation technique et technologique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 88/1).

[6] Voir page 3.

[7] En ce qui concerne l'éducation scientifique, l'annexe I précise en outre que les premiers référentiels de compétences terminales et savoirs requis en sciences, adoptés en 2001, « ont fait l'objet d'interprétations variées des compétences et des savoirs disciplinaires. Ils sont donc réécrits afin de définir plus précisément les compétences et les contenus à maîtriser ».

Il reviendra aux commissions des outils d'évaluation de déterminer le niveau de maîtrise à acquérir pour chaque UAA qui détermine elle-même une compétence ou un ensemble de compétences incontournables de la discipline visée ».

Concrètement, les annexes en projet détaillent effectivement davantage les compétences et savoirs existants, ce qui réduit encore la marge de manœuvre des pouvoirs organisateurs dans le cadre de l'élaboration de leurs programmes. De surcroît, il s'agit parfois de fixer les compétences et savoirs requis sur les années des deuxième et troisième degrés et non pas uniquement de fixer ceux censés être maîtrisés à l'issue de ces degrés.

2.5. Eu égard à ce qui vient d'être exposé, l'auteur de l'avant- projet doit être en mesure de justifier l'atteinte ainsi portée à la liberté d'enseignement.

3. Les compétences terminales et savoirs requis en éducation scientifique sont amenés à remplacer les compétences terminales et savoirs requis en science qui ont été confirmés par le décret du 8 mars 2001 'portant confirmation des compétences terminales et savoirs requis en sciences à l'issue de la section de transition'.

Il conviendrait dès lors de prévoir l'abrogation de ce décret.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Pierre VANDERNOOT