



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.824/2/V

du 10 août 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant règlement général des études de
l'enseignement secondaire de promotion sociale'

Le 6 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 20 août 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant règlement général des études de l'enseignement secondaire de promotion sociale'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Philippe QUERTAINMONT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 août 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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, 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.

FONDEMENTS JURIDIQUES

1. Le principal fondement juridique du texte examiné se trouve dans l'article 40 du décret du 16 avril 1991 'organisant l'enseignement de promotion sociale' qui dispose que :

« L'Exécutif arrête le règlement général des études de l'enseignement secondaire de promotion sociale en application notamment des sections 1 à 7 du présent chapitre »¹.

Un autre fondement juridique peut être trouvé, notamment pour l'article 7, §§ 1^{er} et 2, du projet, dans l'article 8 du même décret qui est rédigé de la manière suivante :

« Aux conditions et selon les modalités déterminées par l'Exécutif, les établissements d'enseignement de promotion sociale sont autorisés à prendre en considération pour l'accès aux études, le cours et la sanction de celles-ci, les capacités acquises dans tout enseignement ou dans d'autres modes de formation y compris l'expérience professionnelle.

L'Exécutif détermine les modalités de reconnaissance des capacités acquises en dehors de l'enseignement de promotion sociale »².

2. En outre, l'article 120, § 4, alinéa 2, du décret du 16 avril 1991, tel qu'il a été rétabli par l'article 55 du décret du 20 juin 2013 'portant diverses mesures en matière d'enseignement de promotion sociale, définissant ses organes de pilotage et intégrant l'e-learning dans son offre d'enseignement', contient une habilitation au Gouvernement à définir, au travers des règlements généraux des études, la notion « d'absence dûment motivée »³.

Interrogé sur la raison pour laquelle cette habilitation n'est cependant pas exécutée en l'espèce, le délégué de la ministre a répondu ce qui suit :

« Le RGDEsec (règlement général des études de l'enseignement secondaire de promotion sociale) prévoit en son article 8 : 'En tenant compte du règlement d'ordre intérieur de l'établissement, le chef d'établissement, ou son délégué en cette matière, apprécie la validité du motif d'absence'.

¹ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1989-1990, n° 155/1, p. 7.

² *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1989-1990, n° 155/1, pp. 3-4.

³ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 487/1, spéc. pp. 15-16.

Afin de ne pas introduire une distorsion entre les motifs d'absence pour les étudiants inscrits dans des unités d'enseignement en présentiel et des unités d'enseignement en e-learning, le RGDESec renvoie au règlement d'ordre intérieur des établissements et à l'appréciation du chef d'établissement en la matière. En effet, il nous semblait utopique de figer au sein d'un arrêté une liste exhaustive des motifs valables d'absence, dès lors que toutes les situations ne peuvent être connues à l'avance ».

Eu égard aux termes de l'article 120, § 4, alinéa 2, du décret du 16 avril 1991, cette notion ne peut être définie dans le règlement d'ordre intérieur des établissements mais doit l'être dans le règlement général des études.

Il appartient à l'auteur du projet de compléter le texte en projet sur ce point.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le champ d'application de l'arrêté en projet est l'enseignement secondaire de promotion sociale.

La section de législation est également saisie d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale de type court et de type long' sur lequel elle a donné ce jour l'avis 57.825/2/V.

Dans la mesure où de nombreuses dispositions de ces deux projets sont similaires, il faut privilégier, en l'espèce, une numérotation identique de ces dispositions. En outre, il serait utile que l'auteur du texte vérifie la rédaction de celles-ci afin de les faire coïncider quand leurs spécificités n'exigent pas une formulation différente. À titre d'exemples non exhaustifs, la section de législation ignore pour quelle raison l'article 8 du projet examiné est rédigé au singulier alors que l'article 8 du projet 57.825/2/V est quant à lui rédigé au pluriel. De même, l'article 7, § 1^{er}, du projet à l'examen a une portée moins large en ce qu'il permet au conseil des études de dispenser un élève d'une ou de plusieurs activités d'enseignement (mais pas de tout ou partie de celles-ci) d'une ou de plusieurs unités d'enseignement.

Les textes en projet gagneraient à être revus en conséquence.

À ce sujet, l'auteur du projet sera néanmoins attentif au fait qu'il est d'usage, lorsqu'il s'agit d'un texte législatif ou réglementaire relatif à l'enseignement secondaire, d'utiliser le terme « élève » et, lorsqu'il s'agit d'un texte relatif à l'enseignement supérieur, celui d'« étudiant ».

Même si l'enseignement secondaire de promotion sociale est lui aussi destiné à un public adulte en application des articles 6, alinéa 1^{er}, et 26, alinéa 2, du décret du 16 avril 1991, il serait préférable de remplacer dans le texte examiné le mot « étudiant(s) » par le mot « élève(s) »⁴.

Cette observation vaut pour l'ensemble du projet examiné.

2. Plusieurs dispositions du texte en projet paraphrasent des dispositions du décret du 16 avril 1991.

Tel est le cas de :

– l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet en ce qu'il paraphrase l'article 120, § 4, alinéa 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 ;

– l'article 14, § 2, du projet en ce qu'il est relatif à la délibération du Conseil des études quant à l'attestation de réussite alors que l'article 37 du décret du 16 avril 1991 a le même objet ;

– l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet en ce qu'il paraphrase l'article 5bis, 11° et 12°, du décret du 16 avril 1991 ; de même, l'article 17, § 2, du projet eu égard à l'article 5bis, 8°, du décret du 16 avril 1991 ;

– l'article 21 du projet en ce qu'il a partiellement la même portée que l'article 38, alinéa 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 puisque, selon ce décret, l'obtention de toutes les attestations de réussite de toutes les unités d'enseignement constituant une section implique la réussite des études de cette section ;

Une telle façon de procéder est critiquable. En effet, lorsque l'auteur du texte paraphrase le décret, ces indications n'ont, en réalité, d'autre objet que de rappeler l'existence de dispositions législatives et dont, au demeurant, le Gouvernement n'a de toute façon pas le pouvoir d'écarter l'application. Un tel rappel est en principe inutile et il présente l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question : en reproduisant une norme supérieure, l'auteur du projet agit comme s'il était compétent pour l'arrêter, et donc pour la modifier. Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire des normes de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article [...] du décret, [...] ».

⁴ Voir, par ailleurs, la définition d'« étudiant » dans *Le Grand Robert de la langue française, version en ligne* : « Personne qui fait des études supérieures, suit les cours d'une université, d'une grande école ou la préparation à ces cours ».

3. Par ailleurs, plusieurs dispositions du texte en projet modifient des dispositions du décret du 16 avril 1991 ce qui n'est pas admissible au regard des habilitations sur lesquelles se fonde l'arrêté en projet.

Tel est le cas de :

– l'article 2, 4°, du projet en ce qu'il exclut des activités d'enseignement « l'expertise pédagogique et technique » alors qu'elle est définie comme telle dans l'article 5bis, 2°, i), du décret du 16 avril 1991 ;

– l'article 23 du projet en ce qu'il modifie l'article 32, alinéa 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 puisqu'il exclut de la composition du conseil des études les « chargés de cours en expertise pédagogique et technique »⁵ ;

– l'article 35, alinéa 2, du projet en ce qu'il modifie l'article 38, alinéa 3, du décret du 16 avril 1991 puisque ce décret prévoit la signature des diplômes et certificats par tous les membres du jury d'épreuve intégrée.

Ces dispositions doivent être omises.

4. L'arrêté en projet sera revu pour tenir compte des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu de compléter l'alinéa 1^{er} par l'indication des articles du décret du 16 avril 1991 qui constituent les fondements juridiques du texte en projet. Il est renvoyé aux observations formulées quant aux fondements juridiques.

2. L'alinéa 2 doit être omis car il ne constitue pas un fondement juridique du texte en projet.

3. À l'alinéa 7 (devenu l'alinéa 6), il y a lieu de remplacer la date du « 22 mars 1999 » par la date à laquelle la formalité a été accomplie, en l'occurrence, le « 18 mai 2015 ».

4. Il convient d'ajouter un nouvel alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État qui sera rédigé comme suit :

⁵ Voir les articles 91/4 et 91/6, alinéa 1^{er}, 4°, du décret du 16 avril 1991.

« Vu l'avis 57.824/2/V du Conseil d'État, donné le 10 août 2015, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »⁶.

5. À la fin du préambule il y a lieu d'ajouter les mots :

« Après délibération »⁷.

DISPOSITIF

Article 2

1. À l'article 2, il y a lieu d'omettre les termes ou les expressions qui sont déjà définies par le décret du 16 avril 1991⁸.

2. La disposition appelle encore les observations suivantes.

2.1. Au 2°, la définition de « section » est tautologique. Il y a lieu de la modifier dès lors qu'elle est utile pour l'article 11 du projet ainsi que pour le chapitre IX (écrire : 9) du projet. À cet égard, il pourrait être renvoyé aux articles 11 et 12 du décret du 16 avril 1991. Le 2° sera revu en conséquence.

2.2. Au 12°, l'auteur du projet vérifiera s'il est utile de définir l'« évaluation continue » dans l'article 2 du projet. En effet, cette notion n'est utilisée que dans l'article 39, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), du projet.

2.3. Aux 15° et 16°, plusieurs dispositions du projet nécessitent de définir la notion de « premier dixième ». Par contre, la section de législation ne comprend ni la raison pour laquelle une définition identique est formulée pour la notion de « cinquième dixième » ni son utilité pour le texte en projet. Interrogé sur ce point, le délégué de la ministre a précisé ce qui suit :

« Si la définition est identique, elle définit deux moments différents afin soit de comptabiliser les étudiants pour la génération de périodes-élèves et périodes-élèves pondérées, soit d'établir les subventions que les établissements percevront grâce à la moyenne d'étudiants encore présents au cinquième dixième ».

Il appartient à l'auteur du projet soit d'omettre l'article 2, 16°, du projet soit de nuancer les définitions contenues dans l'article 2, 15° et 16°, du projet, comme tel est le cas dans l'article 2, 9° et 10°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

⁷ *Ibid.*, recommandation n° 43 et formule F 3-9-2.

⁸ Tel est le cas notamment de l'article 2, 3°, 5°, 9°, 17°, 21° 22° et 23° du projet.

20 juillet 1993 'portant règlement général des études de l'enseignement secondaire de promotion sociale de régime 1'⁹.

2.4. Au 27°, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de l'alinéa 1^{er} de l'article 120, § 4, du décret du 16 avril 1991.

2.5. Aux 28° et 29°, les définitions n'ont d'utilité que pour l'article 6 du projet. Par conséquent, les 28° et 29° seront omis et l'article 6, § 2, alinéa 2, du projet sera complété en conséquence.

Article 5

Eu égard à la définition contenue dans l'article 2, 1°, du projet, les mots « du 16 avril 1991 » doivent être omis de l'article 5 du projet.

Article 7

1. Il y a lieu de préciser au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, qu'il s'agit des activités renseignées aux points a), b), c), et d), de l'article 5bis, 2°, du décret du 16 avril 1991.

2. Au même alinéa, il y a lieu d'insérer après l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 septembre 2011 les mots « ci-après l'arrêté du 29 septembre 2011 », puisque les articles 9, § 1^{er}, alinéa 3, et 12 renvoient également à cet arrêté.

L'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui mentionne l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 2014 appelle une observation similaire.

Articles 9 et 16

1. Les alinéas 1^{er} à 3 du paragraphe 1^{er} de l'article 9 ont la même portée que les articles 7 et 8, alinéa 1^{er}, première phrase, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 septembre 2011 'fixant les modalités de reconnaissance des capacités acquises pour l'accès aux études, le cours et la sanction de celles-ci dans l'enseignement de promotion sociale'.

Mieux vaut dès lors fusionner ces trois alinéas et renvoyer directement à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 septembre 2011 tout en veillant

⁹ Article 2, 9° : premier dixième : date à laquelle un dixième des périodes prévues au dossier pédagogique d'une unité de formation ont été effectivement organisées ;
Article 2, 10° : cinquième dixième : date à laquelle la moitié des périodes prévues au dossier pédagogique d'une unité de formation ont été effectivement organisées.

à modifier également l'article 7 de cet arrêté qui renvoie toujours à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 juillet 2004 'relatif aux dossiers pédagogiques des sections et unités de formation de l'enseignement de promotion sociale de régime 1' lequel arrêté a été abrogé par l'article 23 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 mai 2014 'relatif aux dossiers pédagogiques des sections et unités d'enseignement de l'enseignement de promotion sociale'.

2. À l'article 9, §§ 3 et 4, du projet, les mots « sur décision motivée » seront omis ; l'obligation de motiver les décisions concernant les élèves, qui sont prises par le Conseil des études, résulte déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Une observation analogue vaut pour l'article 16 du projet.

Article 13

Il y a lieu de remplacer les mots « tel qu'il est précisé dans le dossier pédagogique visé à l'article 2 de l'arrêté du 15 mai 2014 précité » par les mots « tel qu'il est précisé dans le dossier pédagogique visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, de l'arrêté du 15 mai 2014 ».

Article 20

Il y a lieu de rédiger l'article 20, alinéa 2, du projet dans des termes identiques à l'article 11, alinéa 2, du projet quant au « délai maximum entre la date figurant sur la dernière attestation d'une unité d'enseignement déterminante et sa prise en compte pour l'inscription de l'élève à l'épreuve intégrée ».

La même observation vaut pour l'article 41 du projet.

Article 22

À l'alinéa 4, il y a lieu de remplacer les mots « ou d'activités professionnelles de formation » par les mots « ou d'activités professionnelles d'apprentissage »¹⁰.

La même observation vaut pour l'article 27, § 2, 2^o, du projet.

Article 28

Lorsqu'une décision a été prise pour tous les élèves, il appartient au président du conseil des études ou du jury d'épreuve intégrée de constater que la délibération est

¹⁰ Voir l'article 5bis, 3^o, et 4^o, du décret du 16 avril 1991 et l'article 2, 5^o, du projet.

terminée. Les mots « et communiquée », qui sont repris dans la première phrase de l'article 28 du projet, sont susceptibles de prêter à confusion et doivent être omis.

Article 29

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots « sont secrètes » par les mots « ont lieu à huis clos et sont actées ».
2. L'alinéa 2 utilise la notion de « jours ouvrables ». Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de la définir.

Articles 30 et 34

Les articles 30, § 3, et 34, du projet, font double emploi avec l'article 35 du décret du 16 avril 1991. Ils seront omis.

Article 33

Mieux vaut rédiger la disposition comme suit :

« Lors de la sanction d'une unité d'enseignement autre que l'Épreuve intégrée', le chef d'établissement peut autoriser un élève ajourné à présenter une seconde session lors de la première session de la même unité, organisée pour un autre groupe d'élèves ».

Article 37

Il y a lieu de lire « et précise la manière de les compléter ».

Article 38

1. L'article 38 du projet constitue le premier article du chapitre XIV (écrire : 14) et non du chapitre XV.
2. Au même article, il serait préférable de remplacer les mots « à celles arrêtées par le Gouvernement en vue de » par les mots « aux dispositions législatives et réglementaires concernant ».

Article 39

Au paragraphe 1^{er}, b), il y a lieu de remplacer les mots « questionnements oraux » par les mots « questions orales ».

Article 40

Aucune disposition décrétable ne permet au Gouvernement de limiter dans le temps le délai dans lequel tout élève jugerait utile d'invoquer le droit que lui reconnaît le décret du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration'.

Articles 42 et 43

1. Les articles 42 (entrée en vigueur) et 43 (disposition abrogatoire) doivent être permutés ¹¹.
2. À l'article 43 (devenant l'article 42), la division en paragraphes sera omise ¹².

OBSERVATIONS FINALES

1. Les chapitres seront numérotés en chiffres arabes ¹³.
2. La ponctuation est souvent fautive. Dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique, elle sera revue ¹⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 140 et 157.

¹² *Ibid.* recommandation n° 57.3.

¹³ *Ibid.* recommandation n° 64.

¹⁴ Voir à titre d'exemple, les articles 7, § 1^{er}, alinéa 3, 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et § 4, 11, alinéa 4, et 21, qui contiennent des virgules intempestives.