



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.825/2/V

du 10 août 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant règlement général des études de
l'enseignement supérieur de promotion sociale de type court et
de type long'

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 supérieur de promotion sociale de type court et de type long'.

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. Les principaux fondements juridiques du texte examiné se trouvent dans les articles 60 et 70 du décret du 16 avril 1991 'organisant l'enseignement de promotion sociale' qui disposent que « Le Gouvernement arrête le règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale », respectivement, « de type court » et de « de type long »¹⁻².

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 »³.

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 »⁴.

¹ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1989-1990, n° 155/1, pp. 8 et 10.

² Actuellement, il y a, au niveau de l'enseignement supérieur de promotion sociale, deux règlements généraux des études, l'un, fixé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 juillet 1993 'portant règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale de type court et de régime 1' et, l'autre, fixé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juin 1999 'portant règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale de type long et de régime 1'. Le texte en projet a pour objet d'abroger ces deux textes et d'élaborer un nouveau règlement général des études applicable à tout l'enseignement supérieur de promotion sociale à partir du 1^{er} septembre 2015.

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

⁴ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 487/1, spéc. pp. 15 et 16.

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 (règlement général des études de l'enseignement supérieur 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'.

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 (règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale) 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 supérieur de promotion sociale de type court et de type long.

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 secondaire de promotion sociale' sur lequel elle a donné ce jour l'avis 54.824/2/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 projet 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 pluriel alors que l'article 8 du projet 57.824/2/V est quant à lui rédigé au singulier. De même, l'article 7, § 1^{er}, du projet à l'examen a une portée plus large en ce qu'il permet au conseil des études de dispenser un étudiant « de tout ou partie » d'une ou de plusieurs activités d'enseignement d'une ou de plusieurs unités d'enseignement.

Les textes en projet gagneraient à être revus en conséquence.

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

Tel est le cas de :

– l'article 2, 4°, du projet en ce qu'il définit la notion de « crédit » alors que cette définition est reprise dans l'article 41, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 16 avril 1991 qui renvoie aux articles 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 24°, et 67 du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' ;

– l'article 7, § 2, du projet en ce qu'il paraphrase l'article 46, alinéa 3, du décret du 16 avril 1991 quant à la possibilité pour le conseil des études d'assimiler l'activité professionnelle des étudiants, en référence aux dossiers pédagogiques, aux stages visés à l'alinéa 2 de cette disposition ;

– 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 16, § 2, du projet en ce qu'il est relatif à la délibération du Conseil des études quant à l'attestation de réussite alors que les articles 58 et 68 du décret du 16 avril 1991 ont le même objet ;

– l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet en ce qu'il paraphrase l'article 5*bis*, 11° et 12°, du décret du 16 avril 1991 ; de même, l'article 19, § 2, du projet eu égard à l'article 5*bis*, 8°, du décret du 16 avril 1991 ;

– l'article 23 du projet en ce qu'il reproduit les articles 59, 1° et 3°, et 69, 1° et 3°, du décret du 16 avril 1991, tels que modifiés par le décret du 9 juillet 2015 'modifiant le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale' sans reprendre la deuxième condition de réussite fixée dans ces dispositions décrétales qui est celle relative à la présentation et à la défense de l'épreuve intégrée devant le jury prévu à cet effet et à l'obtention d'un pourcentage au moins égal à 50 pour cent (articles 59, 2°, et 69, 2°, du décret du 16 avril 1991, tels que modifiés par le décret du 9 juillet 2015).

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, (...) ».

3. Plusieurs dispositions du texte en projet modifient des dispositions du décret du 16 avril 1991.

Tel est de le cas de :

– l'article 2, 5°, 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 13 du projet en ce qu'il ajoute un cas de dérogation aux critères d'âge alors que l'hypothèse visée n'est pas prévue par l'article 48, § 4, du décret du 16 avril 1991 ce qui implique que la disposition en projet est contraire au paragraphe 6 de l'article 48 du décret du 16 avril 1991 ;

– l'article 25 du projet en ce qu'il modifie les articles 52, alinéa 1^{er}, et 63, 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.

Ces dispositions doivent donc 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. Les alinéas 2 et 3 doivent être omis car ils ne constituent pas des fondements juridiques du texte en projet.

3. Entre les alinéas 5 et 6, il y a lieu de viser l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 'déterminant les modèles des diplômes des brevets et de leur supplément délivrés par les établissements d'enseignement de promotion sociale supérieur organisés ou subventionnés par la Communauté française' qui est modifié par l'article 43 du projet⁶.

4. L'alinéa 6, qui vise 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' peut être omis. Sur ce point, il est renvoyé à l'observation particulière développée sous l'article 44 du projet.

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

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 29 et 30.

5. À l'alinéa 9, 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 ».

6. L'alinéa 10 devient l'alinéa 5 eu égard à la date du 27 mars 2015 à laquelle la formalité de consultation de l'ARES a été accomplie ⁷.

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

« Vu l'avis 57.825/2/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 ; » ⁸.

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

« Après délibération » ⁹.

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 1991 ¹⁰.

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 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 7°, l'auteur du projet vérifiera la définition de « session » car il semble que les mots « ou d'une section » doivent être ajoutés après les mots « période de l'année au cours de laquelle se déroulent l'évaluation finale d'une unité d'enseignement ... (la suite comme au projet ».

⁷ *Ibid.*, recommandation n° 34, b).

⁸ *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.

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

¹⁰ Tel est le cas notamment de l'article 2, 3°, 6°, 10°, 18°, 19°, 22°, 23°, 24° et 27° du projet.

2.3. Au 13°, 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 41, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), du projet.

2.4. Aux 16° et 17°, 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, 17°, du projet soit de nuancer les définitions contenues dans l'article 2, 16° et 17°, du projet, comme tel est le cas de l'article 2, 9° et 10°, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 juillet 1993 'portant règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale de type court et de régime 1' et de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juin 1999 'portant règlement général des études de l'enseignement supérieur de promotion sociale de type long et de régime 1' ¹¹.

5. Au 28°, 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.

6. Aux 29° et 30°, les définitions n'ont d'utilité que pour l'article 6 du projet. Par conséquent, l'article 2, 29° et 30°, du projet sera 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.

¹¹ 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.

Article 7

1. Il y a lieu de préciser, dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, qu'il s'agit des activités renseignées aux points a), b), c), et e), de l'article 5*bis*, 2^o, 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 18

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 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. L'article 9, § 3, du projet concerne davantage le chapitre VI (écrire : 6) du projet, qui est relatif aux conditions de participation à l'épreuve intégrée, que le chapitre V (écrire : 5) du projet, qui est relatif aux conditions d'admission dans une unité d'enseignement.

3. À l'article 9, §§ 4 et 5, du projet, les mots « sur décision motivée » seront omis ; l'obligation de motiver les décisions concernant les étudiants, 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 18 du projet.

Article 11

De l'accord du délégué de la ministre, il y a lieu de remplacer l'article 11, alinéa 1^{er}, *in fine*, du projet comme suit : « et qui répond aux conditions visées aux articles 48 à 50 et 61 du décret ».

Article 15

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°, de l'arrêté du 15 mai 2014 ».

Article 22

Il y a lieu de rédiger l'article 22, 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'étudiant à l'épreuve intégrée ».

Article 25

L'article 25 du projet doit faire référence non seulement à l'article 52, alinéa 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 mais aussi à l'article 63, alinéa 1^{er}, de celui-ci.

Article 29

Il y a lieu de lire, dans l'article 29, § 2, 2°, du projet « s'il échet, en application de l'article 24, alinéa 4 ... (la suite comme au projet) ».

Article 30

Lorsqu'une décision a été prise pour tous les étudiants, il appartient au président du conseil des études ou du jury d'épreuve intégrée de constater que la délibération est terminée. Les mots « et communiquée », qui sont repris dans la première phrase de l'article 30 du projet, sont susceptibles de prêter à confusion et doivent être omis.

Article 31

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 32 et 36

Les articles 32, § 3, et 36, du projet, font double emploi avec l'article 35 du décret du 16 avril 1991. Ils seront omis.

Article 35

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 étudiant ajourné à présenter une seconde session lors de la première session de la même unité, organisée pour un autre groupe d'étudiants ».

Article 38

L'article 38 du projet sera revu afin de citer les intitulés exacts de :

– l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 'déterminant les modèles des diplômes des brevets et de leur supplément délivrés par les établissements d'enseignement de promotion sociale supérieur organisés ou subventionnés par la Communauté française' ;

– l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 mars 2011 'relatif aux conventions de coopération entre établissements de l'enseignement de promotion sociale organisant de l'enseignement supérieur et des institutions organisant de l'enseignement supérieur de plein exercice ou de promotion sociale en Communauté française et en dehors de ses frontières'.

Article 40

1. L'article 40 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 41

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

Article 42

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

Article 44

L'article 44 du projet tend à compléter par un point 10° l'article 4 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'.

Cette disposition fait double emploi avec l'article 41 du projet 57.824/2/V.

Si l'auteur du projet entend adopter et publier simultanément les deux projets de règlements généraux des études relatifs à l'enseignement secondaire de promotion sociale et à l'enseignement supérieur de promotion sociale, l'article 44 du projet peut être omis.

Articles 45 et 46

Les articles 45 (entrée en vigueur) et 46 (dispositions abrogatoires) doivent être permutés ¹².

OBSERVATIONS FINALES

1. Les chapitres seront numérotés en chiffres arabes ¹³.

¹² *Ibid.*, recommandations n^{os} 140 et 157.

¹³ *Ibid.* recommandation n° 64.

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

¹⁴ Voir à titre d'exemple, les articles 3, 5, 23, 29, § 1^{er} et § 2, 6°, qui contiennent des virgules intempestives.