



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.002/2
du 26 mars 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘définissant la formation initiale des enseignants’

Le 16 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 27 mars 2018^{*}, sur un avant-projet de décret 'définissant la formation initiale des enseignants'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 mars 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mars 2018.

*

^{*} Par courriel du 8 mars 2018.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

Selon l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement',

« Les réformes fondamentales de l'enseignement font l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement et les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs d'enseignement reconnus par le Gouvernement.

Par réforme fondamentale, il faut entendre une modification dans l'orientation générale ou la durée des études et dans les conditions d'admission et de passage des élèves.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire, la concertation prévue à l'alinéa 1^{er} est exercée directement par les pouvoirs organisateurs ».

L'avant-projet de décret à l'examen doit assurément être considéré comme une réforme fondamentale de l'enseignement supérieur et doit faire l'objet de la concertation visée à l'article 5, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959.

Il ressort du dossier transmis à la section de législation qu'une concertation a été faite avec les fédérations de pouvoirs organisateurs des hautes écoles et des établissements d'enseignement supérieur artistique. Il n'empêche qu'en l'état actuel, l'article 5, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959 prévoit que la concertation est « exercée directement » par les différents pouvoirs organisateurs concernés.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'ACTE

Comme l'indique son article 3, l'avant-projet de décret tend à organiser la formation initiale des enseignants. Il vise ainsi les études organisées par les établissements

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

d'enseignement supérieur à l'attention des étudiants qui se destinent à devenir enseignants dans les niveaux maternel, primaire et secondaire ¹.

À ce titre, la présentation de l'avant-projet de décret relève des compétences du ministre ayant en charge l'enseignement supérieur.

Toutefois, plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret concernent non seulement l'organisation de cette formation initiale, mais également le statut des enseignants.

Ainsi, l'article 7 indique que le développement des compétences visées dans le cadre de la formation initiale « se poursuit tout au long de la carrière professionnelle des enseignants et de manière renforcée à l'entrée dans le métier », précisant qu'il s'opère notamment par le biais de la formation en cours de carrière et déterminant ce qui, dans cette formation en cours de carrière, doit être spécifiquement pris en compte « durant les premières années de la carrière ».

Il ressort par ailleurs des articles 8, 11, 26 et 32 de l'avant-projet que l'intention est de spécifier dès à présent certaines conséquences statutaires des filières de formation suivies ².

Sous réserve de l'observation générale n° III.D.1, dès lors que l'avant-projet concerne, du moins en partie, les statuts des membres du personnel de l'enseignement obligatoire, de l'enseignement de promotion sociale et de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, il convient d'associer les ministres ayant ces compétences dans leurs attributions à la présentation et à la signature de cet avant-projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Le respect de la liberté d'enseignement et de la liberté d'association

I.1. Selon la Cour constitutionnelle,

« L'article 24, § 1^{er}, de la Constitution dispose que l'enseignement est libre. Cette liberté d'enseignement suppose que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent

¹ En ce compris dans l'enseignement secondaire de promotion sociale et dans l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, mais principalement pour ce qui concerne les cours généraux. Sur l'imprécision du champ d'application de l'avant-projet, voir également l'observation formulée sous l'article 3.

² Ainsi, l'article 8 précise notamment que la section 1 forme « des enseignants destinés à enseigner de l'entrée dans l'enseignement maternel jusqu'à la fin de la deuxième primaire », tandis que la section 4 forme « des enseignants destinés à prendre en charge en troisième, quatrième, cinquième et sixième années de l'enseignement secondaire les disciplines telles que définies à l'article 11 », c'est-à-dire celles qui correspondent « aux spécificités constitutives de la définition de la fonction de professeur de cours généraux, de morale non confessionnelle, de cours artistiques ou de psychologie-pédagogie-méthodologie telles que définies aux articles 5, 6 et 7 du décret du 11 avril 2014 définissant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française » ou « aux titres de capacité tels que définis dans le décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française ».

pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier celles-ci à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de normes de population scolaire, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté. La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décretaal impose des conditions de financement et de subventionnement qui restreignent l'exercice de cette liberté. De telles mesures ne sauraient être considérées, en tant que telles, comme une atteinte à la liberté d'enseignement. Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates ou sont disproportionnées à l'objectif poursuivi »³.

Comme le relève également la Cour constitutionnelle,

« La liberté d'association reconnue par l'article 27 de la Constitution implique, entre autres, le droit de ne pas s'associer.

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

'1. Toute personne a droit [...] à la liberté d'association [...].

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui [...]'.

Cette disposition reconnaît un 'droit d'association négatif, autrement dit un droit à ne pas être contraint de s'affilier à une association' (CEDH, 30 juin 1993, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islande*, § 35; grande chambre, 29 avril 1999, *Chassagnou et autres c. France*, § 103; grande chambre, 11 janvier 2006, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark*, § 54; 27 avril 2010, *Vörður Ólafsson c. Islande*, § 45-46) »⁴.

La même Cour énonce encore que, « lorsque la liberté d'association est utilisée pour assurer l'exercice d'une autre liberté » – tel est le cas en l'occurrence s'agissant de la liberté d'enseignement –, « elle acquiert une dimension particulière et requiert une attention spéciale du juge constitutionnel »⁵.

L'adéquation et la proportionnalité de plusieurs catégories de mesures doivent dès lors être examinées au regard de la liberté d'enseignement et, également, de la liberté d'association.

I.2. L'avant-projet de décret à l'examen organise la formation initiale des enseignants en imposant aux établissements d'enseignement supérieur concernés de collaborer entre eux. Selon les cas, il s'agit d'imposer la collaboration entre une haute école et

³ Voir notamment C.C., 19 octobre 2017, n° 124/2017, B.7.1.

⁴ C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.79.2.2.

⁵ C.C., 1^{er} mars 2005, n° 48/2005, B.8.

une université, une haute école et une école supérieure des arts ou entre une école supérieure des arts et une université ⁶.

En son principe, cette obligation de collaboration constitue une restriction à la liberté d'association et à la liberté d'enseignement ⁷. Pour qu'elle puisse être admise, il convient de démontrer que, compte tenu des objectifs poursuivis, il est nécessaire d'imposer une collaboration entre les établissements concernés.

À cet égard, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« À l'heure actuelle, le système de formation initiale des enseignants se caractérise par des filières étanches, calquées sur des niveaux d'enseignement hiérarchisés. Le projet de décret propose un système mixte utilisant les compétences de tous, un système original fondé sur la synergie entre institutions, comme c'est déjà le cas pour d'autres professions. Ainsi, le cursus des étudiants se déroulera, quel que soit l'âge des élèves auquel il se destine, pour partie en Haute École et pour partie à l'Université ou dans un établissement d'enseignement supérieur artistique, le but étant de mettre l'expertise de chaque opérateur de formation au profit d'une formation renforcée tant sur le plan disciplinaire que pédagogique. Tout cela dans le cadre de coorganisations ou de codiplômations ».

Si l'on peut admettre que, compte tenu de ces éléments, le législateur estime nécessaire d'imposer à tous les établissements concernés une certaine forme de collaboration, encore faut-il vérifier que les modalités prévues sont adéquates et proportionnées par rapport aux objectifs poursuivis.

I.3. Comme indiqué ci-dessus, la collaboration entre établissements peut prendre la forme d'une coorganisation ou d'une codiplômation. La déléguée du Ministre a précisé à cet égard ce qui suit :

« La codiplômation et la coorganisation s'inscrivent dans le cadre fixé par le décret paysage.

Pour ce qui concerne la codiplômation, les deux établissements partenaires doivent être détenteurs de l'habilitation. Or l'[avant-projet de décret] traduit les habilitations actuelles en habilitations futures dans le respect strict des habilitations que les établissements possèdent aujourd'hui et qui sont détenues sur des arrondissements. Les accords de codiplômations futurs, s'ils doivent aller au-delà des habilitations actuelles, devront donc être soumis à l'avis de l'ARES ».

Selon l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 22°, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études' (ci-après : le décret « paysage »), la coorganisation est un « partenariat entre deux ou plusieurs

⁶ Voir les articles 21, § 1^{er}, 22, § 1^{er}, 27, § 1^{er}, 42, § 1^{er}, 50, § 1^{er}.

⁷ Ainsi, selon l'arrêt n° 53/2016 du 21 avril 2016 de la Cour constitutionnelle :

« Obliger des établissements d'enseignement supérieur, individuellement habilités à organiser des études, à coorganiser un cycle de ces études, sous peine de perdre leur habilitation limite tant la liberté de l'enseignement que la liberté d'association des pouvoirs organisateurs de ces établissements » (B.79.3).

établissements qui choisissent, par convention, de participer effectivement à l'organisation administrative et académique des activités d'apprentissage d'une formation ou d'un programme d'études conjoint pour lequel l'un d'entre eux au moins est habilité ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18°, du même article définit la codiplômation comme une « forme particulière de coorganisation d'études conjointes pour lesquelles tous les partenaires en Communauté française qui codiplômement y sont habilités ou cohabilités pour ces études, dont les activités d'apprentissage sont organisées, gérées et dispensées conjointement et dont la réussite est sanctionnée collégialement et conduit à la délivrance d'un diplôme unique ou de diplômes émis selon les législations propres à chaque partenaire ». L'article 82, § 3, alinéa 2, du même décret précise en outre que, « [p]our proposer un programme en codiplômation, les établissements partenaires doivent prendre en charge chacun [...] au moins 15 pour-cent des activités d'apprentissage du programme du cycle d'études concernés ». L'avant-projet de décret va plus loin en fixant la répartition exacte du nombre de crédits du cursus entre les deux établissements partenaires dans le cadre de la codiplômation.

La codiplômation est ainsi une forme de collaboration plus contraignante que la coorganisation. La codiplômation implique en effet, d'une part, que les établissements partenaires soient chacun habilités à dispenser la formation concernée et, d'autre part, qu'un certain pourcentage soit effectivement pris en charge par chaque établissement partenaire, tandis que, dans le cadre de la coorganisation, seul l'établissement de référence doit être habilité à dispenser la formation concernée et il n'y a pas de pourcentage minimal de prise en charge, la seule condition étant de « participer effectivement à l'organisation administrative et académique ».

En laissant aux établissements le choix d'opter pour l'une ou l'autre forme de collaboration, l'avant-projet de décret semble *a priori* limiter l'atteinte portée à la liberté d'association et à la liberté d'enseignement. En effet, les établissements qui souhaitent collaborer avec le partenaire de leur choix, sans être tenus par les limites géographiques des habilitations existantes⁸, pourront le faire dans le cadre de la coorganisation.

La déléguée du Ministre a d'ailleurs précisé que

« [l']alternative coorganisation repose sur la volonté de permettre aux établissements, à côté de la codiplômation – qui est forme de partenariat plus cadrée, plus engageante pour les deux partenaires, et donc plus contraignante –, une forme de partenariat plus souple, moins dépendante des habilitations détenues sur une zone géographique donnée, s'inscrivant davantage dans un principe de liberté d'association et pouvant constituer une formule de transition entre la situation actuelle et la codiplômation ».

⁸ Il résulte en effet des articles 23 et 24 de l'avant-projet que les habilitations à organiser les nouveaux cursus conduisant à la délivrance de grades de master en enseignement ne sont octroyées qu'aux établissements disposant déjà actuellement de certaines habilitations considérées comme correspondantes (ex : une haute école habilitée à organiser les études de bachelier instituteur primaire pourra organiser les études conduisant au grade de master en enseignement section 2). Voir également les explications de la déléguée du Ministre reproduites ci-dessus.

On relèvera toutefois les éléments suivants :

1° Même dans le cadre de la coorganisation, l'avant-projet de décret à l'examen impose que l'établissement partenaire d'un établissement référent détienne certaines habilitations, ce qui dénature au demeurant la notion même de « coorganisation »⁹.

2° En ce qui concerne la coorganisation, plusieurs dispositions en projet prévoient que « [l]e Gouvernement peut fixer la répartition des crédits entre les établissements qui coorganisent ces cursus ».

Invitée à expliquer les raisons d'être de cette habilitation, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« [...] le législateur, soucieux d'assurer l'équivalence des diplômes et d'assurer à tous les étudiants une formation de qualité, se réserve ainsi la possibilité d'intervenir rapidement pour rectifier des pratiques allant à l'encontre de ces principes, en octroyant au Gouvernement le pouvoir de fixer, de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé, des crédits entre établissements coorganisants. Cette mesure ne sera pas enclenchée si cela ne s'avère pas nécessaire ; il s'agit seulement d'éviter un vide juridique en cas de difficulté ».

Indépendamment de la question de savoir si une telle habilitation au Gouvernement est admissible au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution¹⁰, on constate que, même dans le cadre de la coorganisation, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de contraindre les établissements à une certaine répartition minimale de la prise en charge de la formation.

3° Même si la règle n'est pas expressément énoncée dans le dispositif, l'économie générale de l'avant-projet repose sur l'idée selon laquelle les codiplômations ne peuvent intervenir qu'entre des établissements d'enseignement disposant d'habilitations dans la même zone géographique. Or, pareille condition n'est pas énoncée par les articles 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 18°, et 82, § 3, du décret « paysage »¹¹.

4° Au niveau du financement, des subventions spécifiques ne sont prévues pour les établissements partenaires que dans l'hypothèse d'une codiplômation.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a fourni les explications suivantes :

« La codiplômation dans la [formation initiale des enseignants (FIE)] bénéficie de deux avantages, dans son financement, par rapport à la coorganisation.

a. Allocations transitoires pour les sections 1 à 3

⁹ Voir l'observation générale n° III.B.

¹⁰ Voir l'observation générale n° II.

¹¹ Voir l'observation générale n° III.B.

Premièrement, lors de la phase transitoire de mise en œuvre de la réforme, les Hautes écoles qui codiplômement dans les sections 1 à 3 perçoivent une allocation complémentaire qui leur permet théoriquement de conserver, en termes absolus, le montant de leur allocation annuelle globale perçue avant la réforme (la justification de celle-ci est approfondie au point 2).

À l'inverse, les Hautes écoles qui coorganisent n'en bénéficient pas, même si, en rythme de croisière de la réforme, toutes les Hautes écoles bénéficient du maintien, dans l'enveloppe de financement des Hautes écoles, du montant non-transféré à l'enveloppe des universités pour le financement des crédits que celles-ci organisent désormais.

Cette différence s'explique par le coût administratif relativement plus important pour les Hautes écoles qui codiplômement, vu les dispositions plus contraignantes qui balisent l'avant-projet de décret, notamment en ce qui concerne la répartition du nombre de crédits entre les Universités et les Hautes écoles.

D'autre part, la répartition des crédits, balisée par l'avant-projet, implique nécessairement une diminution relativement importante du nombre de crédits autrefois organisés par les Hautes écoles pour la FIE. À l'inverse, dans le cadre des coorganisations, les Hautes écoles gardent le contrôle de leur financement puisqu'elles continuent à le percevoir à 100 % (ce qui n'est plus le cas pour les Hautes écoles codiplômantes, puisque le décret prévoit une répartition à la base entre Hautes écoles et universités). Certes, elles doivent rétrocéder une partie de ce financement aux Universités avec lesquelles elles coorganisent, mais, dans les négociations sur les rétrocessions financières, les Hautes écoles gardent la maîtrise de ce qu'elles acceptent ou non afin de préserver leur situation financière.

b. Perception anticipée du financement

Pour rappel, les mécanismes de financement des Hautes écoles, régis par le Décret de 9/9/1996, et ceux des Universités, régis par la loi du 27/7/1971, prévoient la répartition des enveloppes fermées de l'année T sur la base des nombres pondérés d'étudiants de l'année académique T-2/T-1. D'un certain point de vue, les étudiants sont donc financés 'avec retard'.

Dans le cadre des codiplômations, les financements additionnels, prévus notamment suite à l'allongement des cursus, sont octroyés à partir de l'année de mise en œuvre des cursus réformés. Par exemple, le financement pour l'allongement des sections 1 à 3 (c'est-à-dire l'ajout d'une année de master) est octroyé à partir de la première année de mise en œuvre du master. Ce financement est ensuite octroyé, sur les deux années suivantes, spécifiquement aux Université et Hautes écoles qui codiplômement, avant d'être 'reversé' dans les enveloppes de financement (fermées) respectives, au prorata du nombre de crédits organisés.

À l'inverse, les financements additionnels ne sont dégagés qu'à partir de l'année budgétaire au cours de laquelle les étudiants inscrits dans les nouvelles formations émargent au financement. Autrement dit, dans l'exemple précité, les étudiants inscrits dans le master des sections 1 à 3, organisé pour la première fois lors de l'année académique 2022-23, émargent au financement en 2024, année à partir de laquelle le financement additionnel est octroyé.

Comme pour le point a) ci-dessus, cette différence s'explique par les coûts administratifs plus importants liés à l'organisation de la codiplômation, vu les contraintes d'organisation plus fortes fixées dans le décret. Cette différence s'explique

également par une volonté d'inciter les établissements à codiplômer afin de permettre une plus grande harmonisation des cursus qui mènent à l'obtention d'un diplôme en FIE ».

Eu égard à ce qui précède, on constate toutefois que des contraintes de collaboration pourraient aussi être imposées aux établissements coorganisants, sans que ceux-ci ne puissent toutefois bénéficier d'un financement particulier. Par ailleurs, opter pour la codiplômation, telle qu'elle est conçue dans l'avant-projet, et son financement avantageux n'est pas possible pour tous les établissements. En effet, dans certains arrondissements administratifs, il n'est pas possible pour les établissements disposant d'une habilitation de trouver un partenaire d'une autre catégorie détenant également une habilitation dans le même arrondissement ¹².

Dans ces conditions, il n'apparaît pas que la liberté de choix des établissements soit réellement garantie et l'on peut estimer que l'obligation de collaboration ainsi organisée porte une atteinte disproportionnée à la liberté d'enseignement et à la liberté d'association.

¹² Voir *a contrario*, C.C., 18 mai 2017, n° 57/2017. En l'espèce, une Université s'estimait discriminée vis-à-vis des autres car, n'ayant pas pu trouver de partenaire en vue d'une fusion au sein de ce qui était à l'époque son académie universitaire, elle avait dû subir les conséquences défavorables de la « levée des nombres plafonds » (articles 30 et 32 de la loi du 27 juillet 1971 'sur le financement et le contrôle des institutions universitaires' *juncto* article 107, alinéa 2, du décret du 31 mars 2004 'définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités') obtenue par les autres universités ayant, quant à elles, pu fusionner.

Selon la Cour constitutionnelle, le grief d'inconstitutionnalité n'était cependant pas fondé :

« B.8. La non-application, à l'université née d'une fusion de deux institutions universitaires, du plafonnement de la partie variable de l'allocation annuelle de financement résultant de l'application des articles 30 et 32 de la loi du 27 juillet 1971, telle qu'elle est prévue par la disposition en cause, peut avoir une incidence favorable sur le calcul du montant de la partie variable de l'allocation annuelle de fonctionnement versée à cette université.

Dans ce cas, elle a, par répercussion, une incidence défavorable sur le montant de la partie variable de l'allocation annuelle de fonctionnement versée aux universités qui ne fusionnent pas ou qui ne sont pas issues d'une fusion, puisque la partie variable de l'allocation qui revient à chaque université constitue la quote-part d'un montant global fixé préalablement par l'article 29, § 2, de la loi du 27 juillet 1971. Toute augmentation de la partie variable de l'allocation qui revient à une université diminue le montant total des quotes-parts attribuées aux autres universités.

B.9. L'identité de traitement entre l'Université libre de Bruxelles et les autres universités reconnues par la Communauté française n'en reste pas moins raisonnablement justifiée, compte tenu de l'objectif poursuivi par la disposition en cause.

Comme il est dit en B.5.2, les conditions à remplir pour la fusion d'universités qui ne sont pas organisées par la Communauté française sont identiques, à l'instar des conditions à remplir pour la fusion d'une telle université avec l'Université libre de Bruxelles ou avec une autre université non organisée par la Communauté française. Du reste, ces conditions n'ont pas empêché la Faculté polytechnique de Mons qui, à l'instar de l'Université libre de Bruxelles, n'était ni organisée par la Communauté française ni confessionnelle, de fusionner avec l'Université de Mons-Hainaut, qui était organisée par la Communauté française (décret du 28 novembre 2008 'portant intégration de la Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux au sein de l'Université de Liège, création de l'Université de Mons par fusion de l'Université de Mons-Hainaut et de la Faculté polytechnique de Mons, restructurant des habilitations universitaires et refinançant les Universités').

En outre, les effets potentiellement défavorables de la fusion de deux universités sur le montant de la partie variable de l'allocation annuelle de fonctionnement des autres universités sont les mêmes pour l'Université libre de Bruxelles et pour d'autres universités non fusionnées ou ne résultant pas d'une fusion ».

Le nœud du problème réside très certainement dans le fait de concevoir la collaboration sous la forme d'une codiplômation dans le cadre strict des habilitations existantes.

Sur cette question, de deux choses l'une :

Soit l'auteur de l'avant-projet, compte tenu des objectifs qu'il poursuit et qu'il est invité à mieux développer, considère que la collaboration entre établissements de catégories différentes est absolument nécessaire et doit dès lors être obligatoire. Dans ce cas, il convient qu'il impose à tous les établissements concernés un certain degré de collaboration, mais en leur laissant une réelle possibilité de choisir leurs partenaires, ce qui implique de ne pas désavantager financièrement les établissements en fonction du partenaire choisi ¹³.

Soit l'auteur de l'avant-projet entend favoriser la collaboration entre établissements au sein de zones géographiques particulières, notamment par des incitants financiers ¹⁴ mais, dans ce cas, il doit non seulement justifier spécialement son choix de privilégier, tout autre chose étant égales par ailleurs en termes d'habilitation, ces regroupements géographiques, mais en plus il doit laisser aux opérateurs concernés une plus grande liberté dans l'intensité de cette collaboration ¹⁵ en leur permettant également de faire le choix de ne pas collaborer du tout. On constate que cette dernière hypothèse ne semble toutefois pas correspondre aux objectifs poursuivis ¹⁶.

L'avant-projet sera réexaminé avec l'attention la plus grande sur ce point.

¹³ Un incitant financier pourrait être prévu proportionnellement à la collaboration.

¹⁴ Le fait de prévoir un incitant financier en vue d'orienter le choix des établissements vers une plus grande collaboration ne poserait pas de difficultés s'il existait une véritable alternative : d'un côté, la liberté de collaborer ou non et de choisir le partenaire et les modalités de la collaboration envisagée ; de l'autre, l'engagement à collaborer avec des partenaires limités.

¹⁵ Pour un raisonnement analogue, voir C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.46.1 et B.46.2. Amenée à examiner la compatibilité de l'article 53, alinéa 2, 3° et 4°, du décret « paysage », qui détermine les missions des pôles académiques, avec la liberté d'enseignement, la Cour constitutionnelle a en effet considéré que les griefs n'étaient pas fondés pour le motif suivant :

« Selon l'article 53, alinéa 1^{er}, du décret attaqué, un Pôle académique est un 'lieu de concertation et de dialogue entre établissements d'enseignement supérieur' et n'a donc aucun pouvoir décisionnel. La disposition attaquée n'oblige aucun établissement d'enseignement supérieur à faire appel au 'support pédagogique pour les enseignants' organisé par le Pôle et coordonné par un 'centre de didactique de l'enseignement supérieur' visé à l'article 148, alinéa 2, 1°, du décret (*Doc. parl.*, Parlement de la Communauté française, 2012-2013, n° 537/1, p. 19). Ce type d'établissement est, d'ailleurs, 'autonome' par rapport aux Pôles (article 19, alinéa 1^{er}, du décret attaqué). Les 'missions dévolues aux pôles [...] n'interfèrent pas dans l'organisation même des enseignements qui restent une compétence exclusive des établissements' (*ibid.*, n° 537/3, p. 11). 'En matière d'information sur les études, les établissements conservent leurs capacités individuelles au-delà des pôles' (*ibid.*, n° 537/1, p. 19) ».

¹⁶ Dès lors que le décret « paysage » avait déjà pour objectif d'assurer une meilleure harmonisation de l'offre d'enseignement, on peut se demander pourquoi, alors que l'avant-projet de décret repose sur le principe selon lequel les établissements référents qui organiseront les nouvelles formations sont ceux qui, actuellement, sont déjà habilités à organiser les formations existantes correspondantes, il serait nécessaire de garantir plus avant l'harmonisation en limitant les partenaires de la collaboration.

I.4. L'avant-projet de décret fixe un certain nombre d'éléments qui, combinés, laissent peu de marge de manœuvre aux établissements. Sont ainsi fixés les objectifs de compétences à atteindre¹⁷, les axes de formation¹⁸, la répartition minimale des unités d'enseignement dans ces axes ainsi que, plus précisément, au premier cycle, la part des enseignements, qui, dans chaque axe de formation, doivent être communs à tous les établissements¹⁹, les contenus à prendre en compte dans les profils d'enseignement²⁰, l'obligation de prévoir des activités d'apprentissage communes aux étudiants de différentes sections²¹, la liste exhaustive des options qui peuvent être organisées²², l'organisation des stages²³ et la répartition précise des crédits entre les partenaires dans le cadre de la codiplômation²⁴.

Des contraintes du même ordre existaient déjà dans le décret du 12 décembre 2000 'définissant la formation initiale des instituteurs et des régents', sans que la Cour constitutionnelle n'y ait vu, compte tenu des objectifs poursuivis par ce décret, une limitation disproportionnée à la liberté d'enseignement²⁵.

La situation est différente en ce qui concerne l'organisation des études de master à finalité didactique ou menant au titre d'agrégé de l'enseignement secondaire supérieur. Ni le décret « paysage » ni le décret du 8 février 2001 'définissant la formation initiale des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur' ne contiennent des dispositions qui limitent à ce point la liberté d'enseignement²⁶.

L'auteur de l'avant-projet doit dès lors être en mesure de donner, de préférence dans l'exposé des motifs, les raisons qui peuvent justifier une telle atteinte à la liberté d'enseignement des établissements d'enseignement supérieur concernés.

À cet égard, on relève que l'exposé des motifs indique vouloir renforcer les compétences des enseignants, notamment par la création de cursus de formation spécifiques à l'enseignement, dont l'une des particularités réside dans l'articulation entre la théorie et la

¹⁷ Article 6.

¹⁸ Article 13.

¹⁹ Article 14.

²⁰ Article 15, § 1^{er}.

²¹ Article 15, § 1^{er}.

²² Article 15, § 2.

²³ Articles 16 à 18.

²⁴ Articles 21, §§ 3 et 4, 22, § 3, 27, § 3, 42, § 3, et 50, § 3.

²⁵ C.C., 8 janvier 2003, n° 1/2003, B.6 à B.9.

²⁶ Dans l'arrêt n° 1/2003 précité, les requérants alléguaient d'ailleurs le caractère discriminatoire du régime réservé par le décret aux établissements qui forment les instituteurs et les régents par rapport à ceux qui forment les agrégés de l'enseignement secondaire supérieur. La Cour a considéré le moyen comme non fondé, eu égard aux différences objectives existant entre les établissements en charge de la formation des instituteurs et régents, d'une part, et ceux qui sont en charge de la formation des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur (C.C., 8 janvier 2003, n° 1/2003, B.2 à B.14).

pratique à travers un modèle de formation simultanée et que c'est dans cette optique que « l'axe disciplinaire a été [...] maintenu en section 4 » et que « l'axe pédagogique a été [...] renforcé en section 4 ».

Dès lors que le cursus conduisant au master en enseignement section 4 comporte 300 crédits, comme l'actuel master à finalité didactique, on n'aperçoit pas comment ces deux objectifs peuvent être rencontrés simultanément, le renforcement de l'axe pédagogique se faisant forcément au détriment de l'axe disciplinaire. Une motivation spécifique devra apparaître sur ce point.

I.5. L'article 23 de l'avant-projet tend à préciser quels sont les établissements d'enseignement supérieur qui seront réputés habilités à dispenser les études conduisant au master en enseignement section 4, au master « agrégé à l'enseignement section 4 »²⁷ et aux différents masters de spécialisation. Pour le master en enseignement section 4, sont réputés habilités les établissements qui détiennent actuellement des habilitations pour organiser à la fois le master en sciences de l'éducation et le master « disciplinaire » concerné²⁸. L'Université de Namur et les écoles supérieures des arts sont toutefois dispensées de la première de ces deux conditions.

Interrogée à ce propos, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« 1) L'Université de Namur n'étant pas détentrice d'une habilitation pour délivrer le grade académique de master en Sciences de l'éducation, la mesure décrite au 1^{er} paragraphe du même article lui ferait perdre ses habilitations actuelles à délivrer l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur. Cette exception a donc pour unique but de pérenniser ses habilitations actuelles.

2) L'exigence de détenir une habilitation pour délivrer le grade académique de master en Sciences de l'éducation ne peut jamais être rencontrée par les ESA ; c'est pourquoi, cette condition est levée en ce qui les concerne ».

Il résulte de ces explications que la condition d'être actuellement habilité à organiser un master en sciences de l'éducation n'est pas véritablement une condition requise pour être habilité dans le futur à organiser un master en enseignement section 4 ou un master d'agrégé en enseignement section 4, mais bien un critère permettant de préciser, au sein des établissements qui seront habilités, qui sera chargé des unités d'enseignement relevant de certains axes de formation. C'est ainsi qu'il faut comprendre, malgré une rédaction fort peu limpide²⁹, à l'article 23, § 2, a), les termes « pour prendre en charge, dans un cursus débouchant sur un grade de master en Enseignement Section 4, au moins une activité

²⁷ Sur cette appellation, voir les observations finales.

²⁸ Dans un souci de simplification, sont ainsi visés les masters qui conduisent à la maîtrise d'une ou plusieurs disciplines telles que, par exemple, la géographie, l'histoire, les mathématiques, le français, les langues modernes, etc.

²⁹ Il n'y a guère de sens, lorsqu'il s'agit d'identifier les établissements « qui bénéficient à la date d'entrée en vigueur du présent décret » de certaines habilitations, d'utiliser comme critère ce que ces établissements pourront, dans le futur, prendre en charge...

d'enseignement relevant d'un des axes suivants : formation, à et par la pratique, formation didactique et pédagogique, formation en sciences humaines et sociales, formation à la communication et formation à et par la recherche ».

De telles précisions portent atteinte à la liberté d'enseignement des établissements concernés, à savoir les universités, et plus particulièrement à leur liberté d'organisation³⁰. Il appartient en effet à chaque institution de décider dans quelles facultés sont organisés les différents cursus d'enseignement et quels sont les intervenants, en fonction des différents contenus des unités d'enseignement. Comme indiqué dans l'observation générale n° I.4, à cet égard, l'avant-projet de décret contient déjà un certain nombre de dispositions qui laissent peu de marge de manœuvre aux établissements.

On n'aperçoit dès lors pas ce qui pourrait justifier, en outre, que le législateur intervienne afin d'indiquer quelles facultés ou départements, au sein de l'institution, devraient prendre en charge telle ou telle partie de la formation.

Par conséquent, l'avant-projet de décret sera modifié sur ce point.

II. Le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution

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, mais elle n'interdit pas que des habilitations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur puisse seulement confier des compétences au gouvernement de communauté. Il peut également attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décretaal a lui-même adoptés. À travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne

³⁰ Voir également en ce qui concerne la liberté d'association, C.C., 21 avril 2016, n° 53/2016, B.9.2 :

« La liberté d'association prévue par l'article 27 de la Constitution a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités. Elle implique le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association, mais également le droit de ne pas s'associer. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques contiennent également le droit de chacun de fonder des associations, d'adhérer à des associations existantes et de déterminer leur organisation interne afin de pouvoir exercer les deux droits précités ».

saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillée »³¹.

En ce qu'elles ne fixent pas les principes essentiels, les dispositions suivantes ne répondent pas à ces conditions :

1° les articles 21, §§ 2 et 4, 22, § 1^{er}, 27, § 2, 42, § 2 et 50, § 2, qui permettent au Gouvernement de fixer la répartition des crédits entre les établissements partenaires dans le cadre d'une coorganisation d'études ;

2° l'article 25, § 1^{er}, qui habilite le Gouvernement à fixer un certain nombre d'éléments relatifs à l'organisation du test diagnostic portant sur la maîtrise de la langue française, sans spécifier le nombre de sessions prévues³², le programme général ou encore le niveau du test ;

3° l'article 54, qui habilite le Gouvernement à fixer les conditions d'octroi d'une rémunération pour les maîtres de stage.

Ces dispositions seront revues en conséquence.

III. L'intelligibilité de l'avant-projet

Le dispositif à l'examen est particulièrement difficile à comprendre, pour ne pas dire inintelligible sur certains points.

Cette situation résulte de divers facteurs combinés : (A) l'absence d'exposé des motifs et de commentaire des articles dignes de ce nom ; (B) la dénaturation qu'il opère de certains concepts et institutions qu'il prétend pourtant emprunter au décret « paysage » ; (C) les défaillances qui en affectent la structure et la rédaction ; et (D) son incorrecte insertion dans la législation existante.

III.A. L'insuffisance de l'exposé des motifs et du commentaire des articles

Un texte d'une telle ampleur, qui vise à organiser « la formation initiale des enseignants » et qui a fait l'objet d'une vaste consultation de différents acteurs de l'enseignement (ARES, organisations syndicales, organisations représentatives des étudiants, fédérations de pouvoirs organisateurs, etc.) ayant mené à de nombreuses modifications par rapport au texte initial, mérite d'être accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles non seulement à jour, mais également beaucoup plus étoffés.

³¹ Voir notamment C.C., 11 janvier 2006, n° 2/2006, B.14.

³² Le Gouvernement est en effet chargé de fixer « la ou les dates ».

En particulier, le commentaire des articles doit contenir des développements qui ne se contentent pas de paraphraser les dispositions en projet ou d'en prévoir une brève description et qui, notamment, éclairent l'articulation du dispositif en projet avec le décret « paysage ».

III.B. La dénaturation des concepts et institutions du décret « paysage »

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'avant-projet prétend inscrire les collaborations institutionnelles qu'il impose aux fins d'organisation de la formation initiale des enseignants dans le cadre conceptuel et le régime juridique qui est le leur au sein du décret « paysage ».

Force est cependant de constater que le cadre conceptuel en question s'en trouve profondément dénaturé, non sans qu'il en résulte une série d'incertitudes au sujet du régime juridique qui devra s'appliquer aux collaborations concernées.

Ainsi en va-t-il de la figure de la « coorganisation » (articles 15, § 1^{er}, 22°, et 82, § 2, du décret « paysage ») qui, dans le dispositif à l'examen, suppose bel et bien la disposition d'habilitations déterminées dans le chef des établissements coorganisants, ce qui n'est pas le cas dans le cadre du décret « paysage ».

La figure de la « codiplômation » est également dénaturée. Le dispositif à l'examen, tel qu'explicité par la déléguée du Ministre³³, aboutit en effet à subordonner la possibilité de recourir à une telle forme de collaboration à la condition que les établissements d'enseignement supérieur impliqués disposent des habilitations requises dans le même ressort géographique, alors que, dans le décret « paysage », les conditions nécessaires et suffisantes posées à ce type de collaboration sont que chacun des établissements en Communauté française qui codiplôme y soit habilité pour le cursus concerné – sans plus amples précisions quant au ressort géographique précis de l'habilitation détenue – (article 15, § 1^{er}, 18°, du décret « paysage »), et que chacun des partenaires ainsi identifiés prenne à sa charge 15 % des activités d'apprentissage du cursus faisant l'objet de l'habilitation (article 82, § 3, alinéa 2, du décret « paysage »).

Le régime juridique auquel sont astreintes les coorganisations et codiplômations ainsi envisagées n'est pas davantage clair. Faut-il en effet conclure que, par application du régime mis en place par le décret « paysage », seule la codiplômation donnera lieu à la délivrance d'un diplôme (éventuellement unique) par chacun des établissements concernés (article 82, § 3 du décret « paysage ») ? Dès lors que les habilitations requises pour coorganiser sont matériellement de nature identique à celles qui sont exigées pour codiplômer, l'on n'aperçoit plus tellement ce qui peut justifier qu'en application du « droit commun » du décret « paysage », la coorganisation visée par le décret ne puisse finalement conduire à la délivrance d'un diplôme (éventuellement unique), par chacun des établissements concernés, à

³³ Voir l'observation générale n° I.3.

l'instar d'une codiplômation. Le dispositif à l'examen prévoit par ailleurs que les conventions de coorganisation – rien n'est dit par contre pour les conventions de codiplômation –, sont « transmises au commissaire du gouvernement » (article 21, § 2, alinéa 2 ; article 21, § 4, alinéa 4 ; article 22, § 1^{er}, alinéa 3 ; article 27, § 2, alinéa 2 ; article 42, § 2, alinéa 2 ; article 50, § 2, alinéa 2)³⁴. Cette transmission relève cependant de l'évidence, les commissaires et délégués siégeant auprès des organes décisionnels des établissements d'enseignement supérieurs appelés à conclure lesdites conventions. Par contre, se pose la question de savoir si, conformément à ce que prévoit l'article 86, § 2, du décret « paysage », ces conventions devront être soumises à l'« avis favorable préalable » de l'ARES. On s'interroge également sur le rôle qui, dans l'affirmative, sera celui de cette instance par rapport à celui que l'article 19 de l'avant-projet confie à la Commission qu'il institue.

III.C. Les défaillances de la structure et de la rédaction

III.C.1. La structure gagnerait en clarté si, dès l'article 3, qui précise ce qu'est la formation initiale des enseignants, il était indiqué qu'il s'agit de cursus de type long, en spécifiant éventuellement déjà le nombre de crédits et les grades académiques pouvant être délivrés.

La question se pose en outre de savoir si, plutôt que de viser la formation des « enseignants », ce qui n'est pas très éclairant, compte tenu notamment de ce que l'avant-projet ne concerne pas tous ceux qui se destinent à dispenser des cours dans l'enseignement maternel, primaire et secondaire, il ne serait pas plus simple, dans la lignée de l'article 1^{er}, qui s'applique aux établissements, de viser les cursus et non les professions que ces cursus permettront d'exercer.

III.C.2. Dès lors que les établissements d'enseignement supérieur de promotion sociale sont considérés, aux termes de l'article 2, 10°, de l'avant-projet, comme des « opérateurs de formation », la question se pose de savoir pourquoi, dans la suite de l'avant-projet, il n'est plus du tout fait état de ces établissements en cette qualité, sauf à l'article 46.

III.C.3. L'article 23 de l'avant-projet, figurant au chapitre de l'organisation de la formation initiale directe des enseignants, comporte des règles qui portent également sur l'organisation de la formation différée des enseignants, sur l'organisation des masters de spécialisation en enseignement et sur l'organisation des masters de spécialisation en formation des enseignants sans que les chapitres spécifiquement dédiés à ces formations ne fassent référence à cet article 23.

³⁴ Il y aurait lieu de viser les « commissaires et délégués du Gouvernement » (voir d'ailleurs les articles 18, alinéa 3, et 40, alinéa 4, de l'avant-projet).

III.C.4. L'avant-projet contient de nombreuses dispositions qui, ayant une portée purement descriptive ou se bornant à assigner des objectifs ou des missions aux établissements d'enseignement supérieur, ne présentent pas de portée normative tout à fait claire. Tel est notamment le cas des articles 6, 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 30 et 48.

Des exigences de sécurité juridique s'opposent à ce que le subventionnement des établissements d'enseignement supérieur concernés soit subordonné au respect de telles dispositions³⁵.

III.C.5. Alors que l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet définit l'objet de celui-ci comme organisant « la formation initiale des enseignants » et que les autres dispositions de l'avant-projet n'entendent régler que celle-ci, les articles 7, § 1^{er}, et 31 visent la formation en cours de carrière professionnelle, en se limitant, d'une part, à renvoyer à d'autres dispositions décrétales (articles 7, § 1^{er}, alinéa 2, et 31, alinéa 2) et, d'autre part, à définir en termes trop généraux pour avoir une quelconque valeur normative ce qui devrait être notamment pris en compte par « la formation en cours de carrière durant les premières années de la carrière des enseignants » (articles 7, § 1^{er}, alinéa 3, et 31, alinéa 3).

Puisque ces dispositions n'ajoutent rien au dispositif normatif existant relatif à la formation en cours de carrière et sont étrangers à l'objet des autres dispositions de l'avant-projet consacrées exclusivement à la formation initiale des enseignants, on n'aperçoit pas les raisons de leur présence dans le texte à l'examen.

Il est à leur égard en outre renvoyé à l'observation n° III.D.1.

C.III.6. L'article 12, §§ 1^{er} et 2, de l'avant-projet prévoit que le master en enseignement constitutif du deuxième cycle de la formation initiale des enseignants comporte respectivement 60 crédits pour les sections 1, 2 et 3 et 120 crédits pour la section 4.

C'est donc à tort que d'autres dispositions de l'avant-projet visent des masters de 240 ou 300 crédits (articles 7, § 2, 1^o et 2^o, 21, § 2, et 22, § 3).

III.C.7. Dans un souci de sécurité juridique et considérant également que la Communauté française ne peut donner le mauvais exemple, surtout dans un texte relatif à la formation initiale des enseignants qui entend consacrer l'importance de la maîtrise de la langue française, l'avant-projet de décret doit être rédigé avec le plus grand soin.

Or il suscite à cet égard plusieurs difficultés :

1^o Il contient, encore à ce stade, un grand nombre d'erreurs linguistiques, typographiques et de légistique.

³⁵ Voir l'avis n° 53.475/2 donné le 26 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret « paysage » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 537/1, pp. 211 et 212).

2° La simplicité de sa rédaction n'en forme pas le trait majeur.

3° La lecture des articles est rendue malaisée par d'incessantes références à d'autres articles contenus dans l'avant-projet, trop souvent inutiles.

4° Certains mots sont utilisés dans des sens différents, tandis que certaines notions sont exprimées par des termes différents ³⁶.

Vu le délai dans lequel la section de législation a été saisie, seuls quelques exemples de ces difficultés seront donnés dans les observations particulières qui suivent, ainsi que dans les observations finales.

Il va de soi que l'ensemble de l'avant-projet devra être relu attentivement et corrigé, dans la perspective de la rédaction d'une législation de qualité.

III.D. L'insertion défectueuse du dispositif dans la législation existante

III.D.1. Il est source de confusion juridique de traiter dans un tel avant-projet de décret des conséquences statutaires de la formation initiale suivie.

Actuellement, pour les niveaux d'enseignement concernés, cette matière est traitée par le décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' et le décret du 2 juin 1998 'organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit'. Quant à la formation en cours de carrière, elle fait également l'objet de dispositifs décrets spécifiques ³⁷.

On relèvera d'ailleurs que les dispositions en projet s'articulent mal avec les dispositifs existants.

Pour ne prendre qu'un exemple, il est incompréhensible et source de réelles difficultés de déterminer la liste des masters en enseignement de la section 4 en se référant aux « spécificités constitutives de la définition de la fonction de professeur de cours

³⁶ Comme l'écrit Francis DELPÉRÉE,

« Lorsque le juriste, qu'il soit parlementaire, magistrat, avocat ou professeur écrit un texte juridique, il s'impose une règle d'écriture. Cette règle – fort simple, au demeurant – pourrait s'exprimer comme suit : 'Un même mot, une même situation'. Autrement dit, il ne convient pas de qualifier une même situation en utilisant des mots différents. Ni d'utiliser un même mot pour définir des situations différentes » (Fr. DELPÉRÉE, « À l'ordre ! Considérations sur quelques articles de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2016/2, p. 118).

³⁷ Voir les deux décrets du 11 juillet 2002, l'un 'relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ordinaire' et l'autre 'relatif à la formation en cours de carrière dans l'enseignement spécialisé, l'enseignement secondaire ordinaire et les centres psycho-médico-sociaux et à la création d'un institut de la formation en cours de carrière', le décret du 15 mars 1999 'relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française' et le décret du 30 juin 1998 'relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel directeur et enseignant et du personnel auxiliaire d'éducation de l'enseignement de promotion sociale'.

généraux [...] telles que définies aux articles 5, 6 et 7 du décret du 11 avril 2014 »³⁸. On n'imagine pas en effet que l'intention de l'auteur de l'avant-projet soit de prévoir l'organisation de masters en enseignement section 4, par exemple, en « grec ancien », « anglais », « éducation musicale », « éducation plastique » ou encore « sciences humaines »³⁹.

De deux choses l'une :

Soit l'avant-projet de décret se contente d'organiser la formation initiale et il n'a pas à préciser quelles sont les conséquences en matière de titres et fonctions du suivi de telle ou telle filière de formation ni comment cette formation sera poursuivie dans le cadre de la formation en cours de carrière.

Soit il entend régler ces conséquences, mais dans ce cas, il convient de le prévoir sous la forme de dispositions modificatives des textes existants.

III.D.2. Selon l'exposé des motifs, « chaque élément de la réforme a été pensé dans une recherche de cohérence avec les avis du Pacte pour un Enseignement d'Excellence ».

Par exemple, en ce qui concerne la détermination des masters en enseignement de la section 3, l'article 9 prévoit des regroupements de disciplines qui, selon les explications de la déléguée du Ministre, se justifient notamment par « la cohérence avec [la] rédaction des nouveaux référentiels pour le Tronc commun qui conduit à l'apparition de nouvelles disciplines ou familles de disciplines (Français et Langues anciennes, Français et Formation artistique) et la disparition d'autres (Éducation familiale et sociale) ».

Les travaux du Pacte pour un enseignement d'excellence n'ont toutefois pas encore été concrétisés par l'adoption de textes décrets⁴⁰, si bien qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle de savoir si les dispositions en projet s'articuleront parfaitement avec le résultat de ces travaux. On peut dès lors se demander si les deux réformes ne devraient pas être menées en parallèle afin d'éviter toute discordance entre elles.

* * *

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de résoudre ces difficultés afin d'assurer l'intelligibilité du projet qui sera soumis au Parlement.

³⁸ Article 11 de l'avant-projet.

³⁹ Cfr. les spécificités de certaines fonctions de cours généraux visées à l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 juin 2014 'relatif aux fonctions, titres de capacité et barèmes portant exécution des articles 7, 16, 50 et 263 du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française'.

⁴⁰ Aucun avant-projet n'a encore été soumis à la section de législation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. L'article 2, 3° et 4°, tend à définir les notions de composantes disciplinaire et pédagogique en renvoyant à l'article 16, § 3, du décret du 11 avril 2014, lequel ne définit toutefois pas ces notions, mais énonce qu'un « titre de capacité requis » se caractérise par le fait qu'il doit réunir une composante disciplinaire et une composante pédagogique. L'on ne voit dès lors pas l'apport de ces définitions. Il est renvoyé à cet égard à l'observation générale n° III.D.1.

2. Le 9° définit l'« ESAHR », abréviation qui n'apparaît pas dans la suite de l'avant-projet de décret.

Mieux vaudrait définir le « décret ESAHR » comme étant « le décret du 2 juin 1998 organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit subventionné par la Communauté française » et utiliser cette abréviation dans la suite de l'avant-projet de décret.

3. Le décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' pourrait également faire l'objet d'une définition, ce qui éviterait d'énoncer ensuite son intitulé de manière inexacte ⁴¹.

4. En ce qui concerne la définition de la « spécificité », il est renvoyé à l'observation générale n° III.D.1.

5. La notion d'horaire adapté, qui apparaît dans plusieurs dispositions ⁴², pourrait utilement faire l'objet d'une définition à l'article 2.

Article 3

Au delà de la rédaction ⁴³, l'article 3, § 2, ne permet pas de saisir précisément à quels futurs enseignants s'adresse la formation initiale des enseignants.

Tout d'abord, comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, l'enseignement en alternance doit être ajouté aux différents types d'enseignement visés par ce paragraphe. Ensuite, interrogée sur ce que signifie l'exclusion de « certains cours techniques et de pratique

⁴¹ Voir par exemple l'article 11.

⁴² Voir les articles 28, 43 et 51.

⁴³ « Elle [la formation] vise la formation des enseignants destinés à enseigner dans l'enseignement », « elle [la formation] ne s'applique pas à certains cours techniques et de pratiques professionnelle ».

professionnelle dispensés dans l'enseignement secondaire », la déléguée du Ministre a fourni les explications suivantes :

« La formation initiale définie dans le présent décret ne concerne pas les titres de capacité

– dont la composante 'compétence disciplinaire' ne donne accès ni à l'AESI, ni à l'AESS ;

– pour lesquels l'expérience utile est reconnue à elle seule comme la composante 'compétence disciplinaire' exigée ;

– et qui nécessitent d'obtenir un certificat d'aptitudes pédagogiques (CAP) ».

À nouveau, il est source de confusion de définir la formation initiale en référence aux exigences en matière de titres requis pour être professeur dans l'enseignement secondaire.

L'auteur de l'avant-projet réexaminera cette disposition en ayant à l'esprit l'observation générale n° III.D.1.

Article 4

Compte tenu de l'observation générale n° III.D.1, l'article 4 sera omis.

Article 6

Au 9°, deuxième tiret, la référence au décret du 23 février 2017 « modifiant l'intitulé du décret du 30 juin 2016 modifiant certaines dispositions en matières d'agrément de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire du 19 mai 2006 » n'est pas correcte et sera remplacée par une référence au décret du 19 mai 2006 'relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire'.

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 2, sont listés les différents référentiels de compétences existants actuellement, avec la référence précise des dispositions décrétales qui les définissent.

Une telle liste fige les références et pose des difficultés en cas de modification de la législation existante.

Mieux vaut dès lors renvoyer de manière plus générale à la maîtrise « des référentiels de compétences propres au niveau d'enseignement et aux disciplines concernés », quitte à reproduire dans le commentaire des articles la liste en projet.

Article 8

1. L'article 8 précise que la formation directe à l'enseignement comporte quatre sections et précise à quels niveaux d'enseignement correspond chacune des sections. Interrogée sur les découpages et les chevauchements ainsi prévus, la déléguée du Ministre a fourni les explications suivantes :

« L'avant-projet propose une organisation de la formation initiale incluant un système de 'tuilages' entre les différents niveaux de l'enseignement obligatoire. Ce système de 'tuilages' est cohérent à la fois avec les objectifs du Pacte pour un enseignement d'excellence et avec l'ensemble du dispositif en projet.

En effet, les moments de transition qui jalonnent notre système scolaire sont, pour bon nombre d'élèves, des moments de grandes difficultés qui conduisent souvent à l'échec. Ces transitions, au lieu d'être vécues positivement, constituent pour eux autant de ruptures dans le cursus. Les 'tuilages' prévus visent ainsi opportunément à faciliter ces transitions et à garantir une meilleure continuité dans les apprentissages des élèves. Il s'agit assurément là, d'un élément positif et essentiel du dispositif en projet.

Pour que ce dispositif produise toute son efficacité, il importe que, comme le prévoit le texte, soient mis en place des 'tuilages' en amont (un étudiant de section 3 préparé à enseigner aussi en P5 et P6) et en 'aval' (un étudiant de section 1 préparé aussi à enseigner en P1 et P2). C'est par ce double système que l'on pourra le mieux assurer la fluidité des transitions et surtout la continuité des apprentissages. C'est ainsi que l'on pourra le mieux permettre aux élèves de progresser dans la montée vers l'abstraction et la confrontation avec la complexité.

Il importe également que ce tuilage intervienne dès la formation obligatoire en 4 ans, c'est ce qui explique

- que la section 2 permette à la fois un tuilage descendant vers la M3 en 4 ans de formation et ascendant vers les S1 et S2 au terme du master de spécialisation ;
- que la section 4 permette à la fois un tuilage descendant vers les P5-P6 en 4 ans de formation et ascendant vers la S4 au terme du master de spécialisation.

Le tuilage descendant n'est, à ce stade, pas possible en section 1, comme le tuilage ascendant n'est pas possible pour la section 4.

On ajoutera que ce système de 'tuilages' ouvre également des perspectives vers une mobilité plus aisée des enseignants en cours de carrière et contribue à supprimer la hiérarchisation des fonctions enseignantes, hiérarchisation unanimement décriée.

On ne peut nier que ces 'tuilages' nécessiteront, à terme, des adaptations organisationnelles au niveau de l'enseignement obligatoire. On notera toutefois que ces adaptations seront très largement compensées par les avantages qu'apporte cet élément de la réforme. On songe ici notamment à l'apport dans l'enseignement primaire et surtout dans les dernières années de celui-ci, de l'intervention d'enseignants plus spécifiquement formés à une famille de disciplines aux côtés de collègues 'quasi-généralistes'. Les premiers pourront ainsi jouer le rôle de référents disciplinaires afin de mieux assurer la formation pluridisciplinaire et interdisciplinaire des élèves.

Il importe toutefois d'insister sur le fait que ce système de 'tuilages' ne sera pleinement efficace que si le niveau de formation des futurs enseignants est garanti notamment, comme le prévoit par ailleurs l'avant-projet, en augmentant leurs compétences disciplinaires et en articulant des moments de formation théorique et de formation pratique ».

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

On relèvera toutefois que, dans l'état actuel de la législation organisant l'enseignement secondaire, les troisième et quatrième années forment un ensemble, le deuxième degré de l'enseignement secondaire. Sous réserve de l'observation générale n° III.D.2, la structure de la formation initiale des enseignants doit tenir compte de la structure pédagogique de l'enseignement secondaire ⁴⁴.

Par conséquent, l'article 8, § 4, qui prévoit que la section 3 forme des enseignants destinés à prendre en charge des disciplines notamment « en première, deuxième et troisième années de l'enseignement secondaire », sera réexaminé.

2. Au paragraphe 2, de l'accord de la déléguée du Ministre, il convient de viser également les deux premières années de l'enseignement « primaire ».

Article 9

1. Le commentaire de l'article sera complété afin d'indiquer ce qui justifie les regroupements de disciplines en projet.

2. La phrase liminaire sera revue de manière à ne viser que les disciplines ou les familles de disciplines apparentées de la section 3.

3. Au 10°, comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, il convient de prévoir également la possibilité des regroupements « sciences humaines et religion » et « sciences humaines et morale », comme le laissait penser la rédaction de l'article 26, § 2, alinéa 3, qui concerne le master de spécialisation en enseignement section 3 à dominante disciplinaire et qui se réfère, « pour la famille de disciplines 10 », aux disciplines suivantes : « Histoire ou

⁴⁴ Voir, par analogie, l'avis n° 55.395/2 donné le 13 mars 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 11 avril 2014 'réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française' :

« L'article 5, alinéa 5, de l'avant-projet prévoit que la fonction enseignante de professeur s'exerce au niveau de l'enseignement secondaire soit du degré inférieur, soit du degré supérieur, soit dans ces deux degrés. Cette séparation de l'enseignement secondaire en un degré inférieur et un degré supérieur ne correspond pas à l'organisation actuelle de l'enseignement secondaire en deux degrés de deux ans, un troisième degré de deux ou trois ans et un quatrième degré de deux ou trois ans, qui est établie par l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1971 'relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire'.

Il conviendrait d'adapter la classification des fonctions à la structure de l'enseignement établie par la loi précitée du 19 juillet 1971 » (observation générale n° IV.2, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 632/1, p. 188).

Géographie ou Sciences économiques et sociales ou Éducation à la philosophie et citoyenneté ou Religion ou Morale ».

La suite de l'avant-projet, spécialement son article 14, § 1^{er}, alinéa 2, sera réexaminée en conséquence.

Article 10

Au 1^o, les termes « les enseignants relevant du 5^o ci-dessus pour ce qui concerne deux des trois langues 'Anglais, Allemand, Néerlandais' » seront remplacés par les termes « pour les disciplines visées à l'article 9, 6^o, les étudiants du master en enseignement section 3 ».

Le 2^o sera modifié de manière analogue.

Le commentaire de l'article, qui ne correspond pas à la disposition en projet, sera revu.

Article 11

Eu égard à l'observation générale n^o III.D.1, l'article 11 doit être fondamentalement revu.

Il convient, à l'instar de la liste actuelle des grades académiques fixée à l'annexe II du décret « paysage », que les différents cursus de master en enseignement de la section 4 soient listés dans le décret en projet, de préférence dans une annexe.

Article 12

La possibilité de déroger à l'article « 70 » (et non « 7 »), § 1^{er}, 1^o et 2^o, du décret « paysage », en permettant un premier cycle de plus de 180 crédits et un second de plus de 120, vise l'hypothèse dans laquelle un étudiant devrait ajouter à son programme les cinq crédits supplémentaires visés à l'article 25.

Dans la mesure où cet ajout serait admissible – il est renvoyé à cet égard à l'observation n^o 1 formulée sous l'article 25 –, ce ne sont pas 190 et 130 crédits qui doivent être mentionnés à l'article 12, § 3, mais bien 185 et 125 crédits.

Article 13

1. Le paragraphe 1^{er} détermine les six axes de formation dans lesquels les unités d'enseignement de chaque master en enseignement doivent être intégrées. Pour chaque axe de formation, les articles 14 et 15 précisent le nombre minimal de crédits qui doivent y être consacrés.

On n'aperçoit toutefois pas comment cette obligation de consacrer un minimum de crédits à chacun des axes de formation pourra être effective dès lors que l'article 13, § 2, prévoit que les axes de formation « sont articulés entre eux » et que « certaines unités d'enseignement couvrent simultanément plusieurs axes ». En effet, si une unité d'enseignement peut couvrir plusieurs axes, la question se pose de savoir comment déterminer à quel(s) axe(s) seront « dédiés » les crédits associés à l'unité d'enseignement concernée.

La même observation vaut pour l'article 35.

2. Ce n'est pas à l'article 13, § 2, que doit apparaître pour la première fois la définition de l'unité d'enseignement. Les mots « comme définies à l'article 15, § 1^{er}, 65°, du décret Paysage » seront omis et la définition de l'unité d'enseignement sera ajoutée à l'article 2.

Article 14

1. Au paragraphe 3, contrairement à ce que pourraient laisser penser les termes « En application de l'article 125, § 2 », la disposition en projet n'est pas une application de l'article 125, § 2, du décret « paysage ».

Il est suggéré d'écrire plutôt « Complémentairement à l'article 125, § 2, ».

2. Au paragraphe 4, de l'accord de la déléguée du Ministre, l'alinéa 2, dont la portée n'est pas claire, sera omis.

Article 15

1. Dans la phrase liminaire du paragraphe 1^{er}, l'incise « conformément à l'article 125, § 1^{er} du décret paysage » appelle les observations suivantes :

– La disposition en projet n'est pas une application de l'article 125, § 1^{er}, du décret « paysage ». Les termes « conformément à » seront remplacés par les termes « complémentaires à ce que prévoit ».

– La disposition à laquelle il est renvoyé n'est pas l'article 125, § 1^{er}, mais l'article 121, alinéa 2, du même décret « paysage ».

2. Au paragraphe 1^{er}, de l'accord des déléguées du Ministre, l'alinéa 2, qui concerne le master de spécialisation, sera transféré dans un article relatif à ce master.

Article 16

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la référence à l'article 5, 6°, n'est pas correcte. La disposition sera revue en conséquence.

Article 18

1. À l'alinéa 2, le fait de prévoir l'adoption par le Gouvernement de l'arrêté fixant la forme des accords de collaboration sur la proposition d'une commission peut être lue comme ayant pour effet, d'une part, de subordonner l'initiative du Gouvernement en la matière à l'existence de pareille proposition et, d'autre part, d'empêcher le Gouvernement de s'écarter de pareille proposition.

Mieux vaut remplacer la formalité de la proposition par celle de l'avis, ce qui n'interdit pas à l'organe consultatif de formuler un avis d'initiative.

La même observation vaut pour l'article 50, § 4, alinéa 3.

2. Au même alinéa 2, la section de législation s'interroge sur les raisons pour lesquelles seule la « forme » des accords de collaboration est arrêtée par le Gouvernement.

La disposition sera revue dans le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution.

La même observation vaut pour l'article 40, alinéa 3.

Article 19

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, afin que la Commission ainsi créée puisse être identifiée sans ambiguïté dans la suite du dispositif, il serait utile de lui donner un nom sous forme abrégée.

2. Dans le même alinéa, il convient d'indiquer que la Commission est composée de deux co-présidents « et de vingt-huit autres membres désignés par le Gouvernement » et non de « vingt membres ». Les six membres proposés par les organisations syndicales représentatives et les deux membres proposés par les organisations représentatives des étudiants au niveau communautaire font en effet partie de la Commission.

Il est en outre nécessaire de préciser par qui ces huit autres membres sont désignés.

3. Le commentaire de l'article précise que « [l]e Gouvernement s'assure que la représentation des différentes composantes de l'ARES et de la Commission de Pilotage soit équilibrée ».

Cette notion d'équilibre doit être précisée.

La disposition en projet et le commentaire seront revus en conséquence.

4. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est curieux de prévoir que la Commission remettra au Gouvernement « un avis et des propositions ». Si l'intention est de maintenir ces deux options, le paragraphe 2 sera complété afin de préciser dans quelles hypothèses la Commission rendra des avis ou des propositions.

5. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 3°, la question se pose de savoir si la mission confiée à la Commission doit concerner la cohérence entre, d'une part, les thèmes choisis pour la formation continuée des membres du personnel de l'enseignement et, d'autre part, non pas les programmes détaillés des cursus de la formation initiale, ces programmes étant établis par les établissements eux-mêmes, mais les référentiels communs établis par l'ARES.

6. Au paragraphe 3, il convient de mentionner « l'administrateur de l'ARES » (conformément à l'article 23 du décret « paysage ») et « un fonctionnaire général en charge de l'enseignement désigné par le Gouvernement ».

Article 21

L'usage de la conjonction « ou » à l'article 21, § 4, alinéa 1^{er}, 2°, rend possible, pour ce qui concerne les formations visées à l'article 9, 11° et 12°, une coorganisation ou une codiplômation non seulement entre une école supérieure des arts et une haute école mais aussi entre une université et une haute école, ce qui n'est pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

La disposition sera réexaminée.

Il en va de même pour ce qui concerne l'usage des mots « et/ou » à l'article 22, § 3, alinéa 1^{er}.

Article 22

Au paragraphe 3, alinéa 2, compte tenu de la portée de la disposition, qui vise à préciser la répartition des 240 crédits visés à l'alinéa 1^{er} – et non à l'alinéa 2 –, l'on n'aperçoit pas la signification des termes « sans préjudice de la disposition visée à l'article 14, § 4 ».

Cette disposition sera revue en conséquence.

Article 23

1. Au paragraphe 1^{er}, i), comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, il convient de viser également les établissements bénéficiant d'une habilitation relative au « bachelier agrégé de l'enseignement secondaire inférieur – orientation français et éducation à la philosophie et à la citoyenneté ».

2. Le paragraphe 2 sera complètement revu au regard de l'observation générale n° I.5.

Dans ce cadre, il pourrait être envisagé de distinguer, d'une part, les établissements habilités à organiser les masters en sciences de l'éducation, qui seraient habilités à organiser les formations visées aux 5° et 6°, et, d'autre part, les établissements qui organisent des masters à finalité didactique, qui seraient habilités à organiser les formations visées aux 1° à 4° et 7°.

Article 25

1. L'article 25 prévoit l'organisation d'un « test diagnostic portant sur la maîtrise de la langue française ».

Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, tous les étudiants voulant accéder au premier cycle de la formation directe à l'enseignement seront tenus de participer effectivement à ce test. Contrairement à ce que prévoient les alinéas 2 et 3, les étudiants voulant être admis au deuxième cycle ou au master agrégé de l'enseignement section 4 seront également tenus à une participation effective. La déléguée du Ministre a en effet précisé ce qui suit :

« Pour ce qui concerne le test diagnostique, c'est bien une attestation de participation qui est exigée dans tous les cas de figure (inscription en bachelier, inscription en master, inscription à l'agrégation) ».

Ceci étant précisé, le paragraphe 3 prévoit en outre que les étudiants n'ayant pas atteint le seuil de réussite devront suivre « 5 crédits supplémentaires de renforcement de la maîtrise de la langue française ».

Selon le paragraphe 4 en projet,

« Si, au terme du 1^{er} bloc du cycle, l'étudiant candidat au grade de bachelier en enseignement sections 1, 2, 3, 4, n'a pas atteint le seuil de réussite pour les 5 crédits visés au paragraphe 3 du présent article, il ne peut être admis à la suite du programme du cycle.

Si, au terme du cursus, l'étudiant candidat au grade de master en enseignement section 4 tel que visés au § 3, 2° ou au grade de master en agrégation de l'enseignement section 4, l'étudiant n'a pas atteint le seuil de réussite pour les 5 crédits visés au paragraphe 3 du présent article, il ne peut être diplômé ».

Ce faisant, l'avant-projet de décret déroge à plusieurs titres au système d'évaluation mis en place par le décret « paysage » :

1° le programme d'un étudiant qui s'inscrit pour la première fois au premier cycle comportera 65 crédits, contrairement à la limite de 60 crédits prévue par l'article 100, § 1^{er}, du décret « paysage » ;

2° l'article 25, § 4, empêche d'octroyer les cinq crédits de l'unité d'enseignement « renforcement de la maîtrise de la langue française » si le seuil de réussite n'est pas atteint, alors que l'article 140 du décret « paysage » permet au jury d'octroyer les crédits pour les unités d'enseignement pour lesquelles le déficit est acceptable au vu de l'ensemble des résultats de l'étudiant ;

3° le non octroi de ces cinq crédits empêche toute poursuite des études, contrairement à l'article 100, § 1^{er}, du décret « paysage », qui permet notamment à tout étudiant ayant acquis 45 des 60 premiers crédits de compléter son programme annuel d'unités d'enseignement de la suite du programme du cycle.

Invitée à justifier cette mesure, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« La maîtrise de la langue française constitue, pour les élèves, la clé de la réussite scolaire tout comme celle de son intégration harmonieuse dans le corps social. Elle constitue donc un levier de taille pour rendre notre enseignement plus efficace et plus juste.

La littérature scientifique nous apprend que plusieurs éléments contribuent à la qualité de l'enseignement : la connaissance de la matière et de l'enseignement, les aptitudes cognitives générales et l'expérience pertinente de l'enseignant. Il semble toutefois que ce soit sa compétence linguistique qui contribue le plus à un enseignement de qualité. Le lien entre les habiletés verbales des enseignants et le rendement des élèves a, en effet, été établi par plusieurs études. En d'autres termes, il est important, pour les enseignants, de posséder des compétences langagières poussées afin d'enseigner efficacement.

La formation des enseignants étant l'aspect névralgique de toute amélioration de l'enseignement, la nécessité s'impose donc d'une formation approfondie préparant les futurs enseignants à communiquer clairement et correctement dans la langue d'enseignement, à l'oral et à l'écrit, dans les divers contextes liés à la profession. Cette exigence linguistique plus élevée ne doit pas s'appliquer qu'aux futurs professeurs de

français, mais aussi aux futurs professeurs d'autres matières. Il s'agit de faire en sorte que tous les enseignants, qui jouent le rôle de guide et de modèle d'apprentissage, puissent faire usage de la langue de façon rigoureuse et appropriée.

Pour ce faire, les candidats à la formation d'enseignants devront posséder un minimum de compétences au départ afin de pouvoir y ancrer la formation linguistique spécifique aux futurs professeurs. C'est la raison pour laquelle, un test diagnostique est prévu à l'entrée, ainsi qu'une remédiation sous la forme de 5 crédits supplémentaires au programme de 1^{er} bloc. Si ces 5 crédits ne sont pas réussis, on peut estimer que le risque que l'étudiant ne parvienne pas au niveau de langue de base requis pour accéder aux contenus du programme de formation relatif à la maîtrise de la langue française est trop important et entraîne l'étudiant plus avant dans un cursus voué à l'échec ».

Si l'on peut comprendre la nécessité d'exiger des futurs enseignants une connaissance particulière de la langue française, comme le prévoit d'ailleurs déjà actuellement l'article 113 du décret « paysage », encore faut-il que la mesure en projet puisse être considérée comme proportionnée à l'objectif poursuivi.

À cet égard, la mesure en projet suscite plusieurs difficultés :

1° Contrairement à l'article 113 du décret « paysage », il n'est pas prévu de pouvoir démontrer sa maîtrise du français par une autre voie que la participation effective au test diagnostique. L'auteur de l'avant-projet est invité à exposer ce qui peut justifier d'imposer une telle obligation à des étudiants qui, par leur parcours antérieur, auraient démontré cette maîtrise.

2° La disposition en projet ne règle pas la situation de l'étudiant qui aurait réussi 45 crédits ou plus⁴⁵, mais pas les cinq crédits supplémentaires : pourrait-il se réinscrire l'année suivante ? Si oui, quels seront les crédits pouvant être inscrits dans son programme ? Pourra-t-il être considéré comme étudiant régulier ?

Compte tenu de ce qui précède, la disposition en projet doit être réexaminée.

À cet égard, l'auteur de l'avant-projet est invité à réfléchir à concevoir que les cinq crédits supplémentaires soient exigés dans l'optique d'une « remédiation », sous la forme d'activités de remédiation dans le cadre d'un programme allégé, à l'instar de ce que prévoit l'article 150, § 1^{er}, du décret « paysage », plutôt que de les ajouter à un programme de 60 crédits et de faire de leur réussite une condition nécessaire pour la poursuite des études.

2. S'agissant de la formalité proposée au paragraphe 1^{er}, alinéa 6, de la proposition de l'ARES, il est renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 18.

⁴⁵ Voir l'article 100, § 1^{er}, alinéa 4, du décret « paysage ».

Il y a lieu d'ajouter qu'en remplaçant la formalité de la proposition par celle de l'avis, sera évitée l'objection, déduite de l'article 24, § 2, de la Constitution, selon laquelle cette nouvelle proposition de l'ARES devrait être adoptée à la majorité requise par cette disposition ⁴⁶.

Article 27

1. Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « du même décret » par les termes « du décret Paysage ».
2. Pour les masters de spécialisation en enseignement, l'établissement référent (université ou école supérieure des arts) doit collaborer avec une haute école.

Par conséquent, au paragraphe 3, la codiplômation ne peut concerner qu'une université et une haute école ou une école supérieure des arts et une haute école. Il sera revu en ce sens.

Article 32

L'article 32 prévoit que « la formation différée à l'enseignement forme des enseignants destinés à enseigner de la quatrième à la sixième année de l'enseignement secondaire ».

Interrogée sur les raisons pour lesquelles, dans ce cadre, il n'était pas envisagé de former également à enseigner en troisième secondaire, à l'instar de ce qui est prévu pour le master en enseignement de la section 4, la déléguée du Ministre a fourni les explications suivantes :

« Le maintien d'une formation différée à l'enseignement se justifie d'une part par la réalité historique de la filière 4 où l'agrégation a été créée avant la finalité didactique. De nombreux étudiants préférant obtenir, dans un premier temps, un master à finalité approfondie ou spécialisée, l'agrégation constitue encore une voie intéressante pour recruter des candidats enseignants. La supprimer risquerait d'accentuer la pénurie. D'autre part, les orientations tardives, à la suite d'un autre parcours de formation ou après une autre expérience professionnelle, méritent d'être valorisées car elles apportent au secteur de l'enseignement des contributions et des expériences issues d'autres sphères de la formation et d'activités professionnelles.

Afin de maintenir une cohérence avec la formation directe à l'enseignement, tout en tenant compte du fait qu'un cursus trop long peut constituer un frein à l'entrée pour des gens qui sont déjà détenteurs d'un master, la formation différée à l'enseignement est dispensée en un cursus de 60 crédits et débouche sur un master en agrégation à l'enseignement section 4.

⁴⁶ En ce sens, voir l'avis n° 53.475 du 26 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret « paysage », observation générale n° III (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 537/1, pp. 206 et 207).

Il importe également de veiller à ne pas mettre les deux modalités de formation à destination de la section 4 en concurrence. Objectivement, il n'est pas possible, par le biais d'une formation en 60 crédits, d'acquérir les mêmes compétences que via une formation de 300 crédits, intégrant très tôt les apprentissages disciplinaires et pédagogiques, les apprentissages théoriques et pratiques.

C'est pourquoi, le cursus conduisant au grade de master en enseignement section 4 prépare à enseigner de la S3 à la S6, autrement dit de la fin du Tronc commun à la fin de l'enseignement obligatoire, étant entendu que travailler avec des élèves plus jeunes et dans un contexte plus hétérogène nécessite une formation pédagogique plus consistante. Tandis que le cursus conduisant au grade de master en agrégation de l'enseignement section 4 prépare à prendre en charge des élèves relevant exclusivement de la filière de transition, de la S4 à la S6 ».

Le Parlement et, à sa suite, le cas échéant, la Cour constitutionnelle apprécieront la pertinence de cette justification. Quoi qu'il en soit, dans l'état actuel de la législation organisant l'enseignement secondaire, les troisième et quatrième années forment un ensemble, le deuxième degré de l'enseignement secondaire.

Sous réserve de l'observation générale n° III.D.2, la structure de la formation initiale des enseignants doit tenir compte de la structure pédagogique de l'enseignement secondaire ⁴⁷.

Article 42

Dès lors qu'aux termes de l'article 42, § 1^{er}, une haute école ne peut, en coorganisation ou en codiplômation, apparaître comme étant l'établissement référent, la question se pose, au paragraphe 5, avec quel type d'établissement la haute école doit collaborer dans le cadre de la coorganisation ou en codiplômation envisagée.

⁴⁷ Voir, par analogie, l'avis n° 55.395/2 donné le 13 mars 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 11 avril 2014 déjà cité :

« L'article 5, alinéa 5, de l'avant-projet prévoit que la fonction enseignante de professeur s'exerce au niveau de l'enseignement secondaire soit du degré inférieur, soit du degré supérieur, soit dans ces deux degrés. Cette séparation de l'enseignement secondaire en un degré inférieur et un degré supérieur ne correspond pas à l'organisation actuelle de l'enseignement secondaire en deux degrés de deux ans, un troisième degré de deux ou trois ans et un quatrième degré de deux ou trois ans, qui est établie par l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 19 juillet 1971 'relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire'.

Il conviendrait d'adapter la classification des fonctions à la structure de l'enseignement établie par la loi précitée du 19 juillet 1971 » (observation générale n° IV.2~~IV~~).

Articles 44 à 46

Les articles 44 à 46 utilisent les notions soit de formateurs, soit d'enseignants, pour désigner les personnes qui assureront la formation initiale des enseignants. Afin d'éviter toute ambiguïté, mieux vaut utiliser l'expression « membres du personnel ».

Article 44

L'alinéa 3 ne précise pas sous quelle forme l'ARES doit assurer la « garantie » prévue par cette disposition. Si celle-ci est maintenue, elle devra être adoptée à la majorité prévue par l'article 24, § 2, de la Constitution.

Article 45

On n'aperçoit pas la portée utile de l'article 45.

Il sera omis.

Titre V

1. Alors que l'article 55 prévoit l'octroi d'une subvention spécifique aux universités qui interviennent en codiplômation dans l'organisation des sections 1 à 3, un mécanisme similaire n'est pas prévu en faveur des hautes écoles qui interviendraient en codiplômation dans l'organisation du master en enseignement de la section 4.

Interrogé sur les raisons qui justifient cette différence d'approche, le délégué du Ministre a fourni les explications suivantes :

« Les simulations jointes à la présente note, qui ont accompagné la décision du Gouvernement en 1^e et 2^e lecture, et qui ont également été discutées dans le cadre des concertations, démontrent que, vu la répartition estimée des populations étudiantes entre les sections 1 à 3 et la section 4, l'impact de la réforme de la FIE devrait, en termes absolus, négativement impacter les Hautes écoles (lors de la phase transitoire de mise en œuvre de la réforme). Autrement dit, si aucun mécanisme n'est mis en place, les Hautes Écoles qui codiplômement dans le cadre de la FIE connaîtront des diminutions nettes de leurs allocations annuelles globales sur les premières années de mise en œuvre de la réforme. Par la suite, vu le financement additionnel dégagé pour financer l'allongement du cursus, la diminution des allocations annuelles globales devrait être compensée de sorte que celles-ci retrouvent au minimum leur niveau d'avant-réforme.

La volonté du Gouvernement est d'éviter les pertes d'emplois que pourraient engendrer les diminutions d'allocations annuelles lors de la mise en œuvre de la réforme. Dès lors, un mécanisme de financement transitoire a été mis en place afin que les Hautes écoles concernées par la réforme conservent théoriquement, en termes absolus, leurs allocations annuelles globales d'avant-réforme. Autrement dit, les

Hautes écoles concernées ne subiront pas de diminution de leurs allocations annuelles globales en raison de la diminution du nombre de crédits qu'elles organisent dans la formation initiale des enseignants.

Le Gouvernement a également décidé de conserver ce mécanisme au-delà de la période transitoire de mise en œuvre de la réforme, au bénéfice de l'ensemble des Hautes écoles (pas uniquement celles qui organisent la FIE) et des Universités, puisque les montants complémentaires dégagés pour le mécanisme de transition restent affectés à l'enveloppe de financement des Universités, tandis que l'enveloppe de financement des Hautes écoles n'est pas réduite.

Ce mécanisme pour les sections 1 à 3 n'a pas été reproduit pour la section 4. En effet, vu la répartition des populations étudiantes, les Universités n'ont pas à craindre de diminution de leur allocations de fonctionnement suite à la mise en œuvre de la réforme.

À l'inverse, vu qu'elles organiseront désormais une partie de la formation pour les sections 1 à 3, et vu le nombre relativement important d'étudiants inscrits dans ces cursus, elles percevront un financement additionnel en termes absolus.

Ce financement additionnel est par ailleurs calculé sur la base d'un coefficient de pondération de 1,45 qui est plus élevé que le coefficient normalement appliqué (égal à l'unité) pour le financement des étudiants inscrits dans les domaines relatifs aux sciences humaines ».

Ces précisions méritent de figurer dans le commentaire des articles.

Les simulations auxquelles il est renvoyé pourraient également être jointes en vue d'une parfaite information du Parlement.

2. Manifestement, les dispositions relatives à l'organisation de la formation initiale ont fait l'objet de modifications sans que les dispositions financières s'y rapportant soient adaptées. Il conviendra de revoir attentivement les dispositions du titre V de manière à s'assurer qu'elles correspondent parfaitement aux dispositions relatives à l'organisation.

Article 56

Compte tenu, spécialement, de ce que l'Université de Liège a pour pouvoir organisateur la Communauté française, il y a lieu, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de remplacer le mot « subvention » par le mot « allocation ».

La suite de l'avant-projet sera adaptée en conséquence.

Article 58

Le paragraphe 2 concerne la coorganisation du master de spécialisation des sections 1 à 3.

Selon l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, seule une université ou une école supérieure des arts peut être un établissement référent.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient donc de remplacer les termes « Hautes Écoles référentes » par « universités référentes ».

Article 58bis

1. En envisageant l'hypothèse de l'organisation de l'agrégation de l'enseignement secondaire supérieur en codiplômation, le paragraphe 1^{er} paraît partir de l'hypothèse que, dès les années budgétaires 2019 et 2020, ce sera le régime prévu par l'avant-projet qui s'appliquera à cet enseignement ⁴⁸.

La section de législation s'interroge sur la cohérence de cette disposition avec l'article 91, alinéa 3, de l'avant-projet, aux termes duquel « [l]es formations conduisant au grade de master en enseignement section 4 et conduisant au titre d'agrégé de l'Enseignement section 4 sont mises en place à la rentrée académique 2022-2023 ».

2. Sous réserve de l'observation n°1 et de celle formulée sous l'article 42, § 5, au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, il convient de viser uniquement les universités, une haute école ne pouvant pas être établissement référent pour l'organisation du master d'agrégation.

3. Sous les mêmes réserves, au paragraphe 2, alinéa 3, il convient également – et pour les mêmes raisons – de remplacer à chaque fois les termes « Hautes Écoles » par le terme « universités ». La référence au décret de 1996 'relatif au financement des Hautes Écoles' doit également être remplacée par une référence à la loi du 27 juillet 1971 'sur le financement et le contrôle des institutions universitaires'.

Article 58ter

1. En vue d'une meilleure compréhension, le mot « respectivement » sera ajouté avant les mots « par le nombre total d'unités de charges d'enseignement » et les mots « du nombre pondéré » seront remplacés par « par le nombre pondéré ».

2. Conformément à la terminologie du décret « paysage » (article 15, § 1^{er}, 36°), il y a lieu de remplacer les mots « d'étudiants subsidiables » par les mots « d'étudiants finançables ».

⁴⁸ Voir l'article 21 de l'avant-projet.

Article 59

La disposition en projet n'est pas compréhensible, en raison d'erreurs dans la numérotation des articles auxquels il est renvoyé.

Elle sera réexaminée en conséquence.

Article 61

Le 4° en projet doit être omis.

Il vise en effet les étudiants de masters en spécialisation, alors que ces masters sont principalement organisés par les universités, qui en sont les établissements référents.

Article 63

À l'article 29, § 3^{quiquies}, en projet de la loi du 27 juillet 1971, il convient de préciser le paragraphe concerné des articles 56 à 58 et de vérifier si les alinéas mentionnés sont bien corrects.

Article 66

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, *in fine*, et alinéa 2, il n'est pas cohérent avec les autres aspects du régime instauré par le paragraphe 2, de ne pas prévoir la possibilité pour les étudiants concernés d'acquérir les unités d'enseignement manquantes à partir de 2021-2022.

L'ensemble des dispositions transitoires sera vérifié sur ce point.

Article 86

L'expression « par exception », sans préciser à quoi il est fait exception, n'a pas une portée très significative.

L'article 86 sera réexaminé à cet égard.

Article 87

La section de législation s'interroge sur le fait que, selon le littéra b), les écoles supérieures des arts sont habilitées à délivrer le bachelier et le master en enseignement sections 1 et 2.

Article 89

On n'aperçoit pas le sens de la modification en projet.

Article 91

Dès lors que l'intention est de mettre en place les nouvelles formations de manière progressive, la rédaction de l'article 91 sera revue, en s'inspirant par exemple de l'article 172 du décret « paysage ».

Article 95

1. L'article 95 prévoit l'entrée en vigueur « pour l'année académique 2019-2020, à l'exception de l'article 59, 5°, qui est d'application uniquement pour les années académiques 2017-2018 et 2018-2019 ».

Il n'existe pas d'article « 59, 5° » si bien que la portée de l'exception n'apparaît pas.

L'article 95 doit être revu à cet égard.

2. Il ressort de l'article 91, alinéa 3, que le nouveau master agrégé de l'enseignement section 4 sera mis en place à la rentrée académique 2022-2023.

Par conséquent, il faut que la suppression de l'AESS actuel, prévue par l'article 81, n'entre pas en vigueur avant la date de la rentrée académique 2022-2023.

L'article 95 sera complété à cet égard.

Il est également renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 58bis.

OBSERVATIONS FINALES

1. Le texte en projet se réfère au master « agrégé à l'enseignement », « agrégé de l'enseignement », « en agrégation de l'enseignement ». Il faut assurer l'harmonisation de la terminologie à cet égard, en veillant toutefois à ne pas utiliser l'expression « agrégé à », qui n'est pas correcte.

2. On ne dispense pas des crédits⁴⁹, on dispense une formation ou des activités d'apprentissage, constitutives d'unités d'enseignement, auxquelles sont associés des crédits.

⁴⁹ Voir l'article 21, § 3.

3. En vue d'alléger le texte pour en assurer une plus grande lisibilité, des termes tels que « de la disposition visée à l'article 14, § 4 » ou « à la disposition visée au précédent alinéa » seront respectivement remplacés par « de l'article 14, § 4 » et « à l'alinéa précédent »⁵⁰.

4. Les termes « sans préjudice de » seront remplacés, selon le cas, par les termes « sous réserve de » ou « dans le respect de »⁵¹.

5. Il convient de renuméroter le texte en projet afin d'éviter que des dispositions autonomes soient présentées comme des articles « *bis* » ou « *ter* ».

6. De manière plus générale, l'avant-projet doit être revu pour se conformer aux usages de la légistique⁵².

On évoquera à cet égard, de manière non exhaustive, les recommandations suivantes :

1° Il convient de veiller à ce que les références à des dispositions d'autres textes déjà en vigueur soient correctes.

Ainsi, par exemple, à l'article 2, 5° et 6°, de l'avant-projet, il y a lieu de renvoyer à l'article 15, § 1^{er}, « alinéa 1^{er}, » respectivement 18° et 22°, du décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études', une observation analogue valant pour les articles 3, § 4, et 13, § 2, la phrase liminaire des articles 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 37, les articles 16, § 1^{er}, alinéa 2, 26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 27 § 4, 35, alinéa 2, 38, § 1^{er}, alinéa 2, 42, § 4, 46, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 79 de l'avant-projet.

2° Il y a lieu d'omettre les expressions telles que « du présent décret », « du présent article » ou « dispositions visées aux ».

3° Les intitulés des titres seront harmonisés.

4° À l'article 21, § 4, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Par dérogation aux paragraphes précédents » plutôt que « Par dérogation aux alinéas précédents ».

5° En l'absence de paragraphe 2 à l'article 22, les paragraphes 3 et 4 doivent devenir les paragraphes 2 et 3 de cette disposition.

⁵⁰ Voir par exemple l'article 23.

⁵¹ Voir par exemple l'article 22, § 3. Sur ce point, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 3.2.

⁵² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

6° Les dispositions transitoires (par exemple l'article 61) doivent être groupées en fin d'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT