



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 63.484/2  
du 11 juin 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française  
‘modifiant le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions  
prioritaires de l’enseignement fondamental et de  
l’enseignement secondaire et organisant les structures propres  
à les atteindre afin de déployer un nouveau cadre de pilotage,  
contractualisant les relations entre la Communauté française et  
les établissements scolaires’

Le 9 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Éducation de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre afin de déployer un nouveau cadre de pilotage, contractualisant les relations entre la Communauté française et les établissements scolaires'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 juin 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Gregory DELANNAY, greffier en chef, et Hélène LEROUXEL, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2018.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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<sup>‡</sup>, 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.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen tend à « concrétiser un des deux chantiers structurant l'ensemble de la mise en œuvre du Pacte pour un enseignement d'excellence, à savoir l'instauration d'un nouveau système de gouvernance du système scolaire à travers la conclusion de 'contrats d'objectifs' entre chacun des établissements scolaires et la Fédération Wallonie-Bruxelles ».

Dans cette optique, l'avant-projet de décret prévoit notamment :

1° les objectifs généraux à atteindre par le système scolaire dans son ensemble (« objectifs d'amélioration » et, éventuellement, des « objectifs particuliers » par zone ou pour certaines catégories d'établissements)<sup>1</sup> ;

2° l'élaboration, par chaque établissement d'enseignement fondamental ou secondaire, d'un « plan de pilotage » précisant notamment les « objectifs spécifiques » que l'établissement se donne en lien avec les objectifs généraux ainsi que les « stratégies » à mettre en place pour atteindre les objectifs spécifiques ainsi fixés<sup>2</sup> ;

3° la vérification, par le délégué au contrat d'objectifs<sup>3</sup>, de l'adéquation du plan de pilotage aux objectifs généraux et, en cas d'approbation, la transformation du plan de pilotage en « contrat d'objectifs »<sup>4</sup> valable six ans<sup>5</sup> ;

---

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

<sup>1</sup> Article 67, § 3, en projet du décret du 24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre' (ci-après : le décret-missions) (article 15 de l'avant-projet).

<sup>2</sup> Article 67, § 4, en projet du décret du 24 juillet 1997.

<sup>3</sup> Il s'agit d'une nouvelle fonction de promotion (voir l'avant-projet de décret 'portant création du service général de pilotage des Écoles et Centres psycho-médico-sociaux et fixant le statut des directeurs de zone et délégués au contrat d'objectifs', faisant l'objet de l'avis n° 63.485/2 qui sera donné le 12 juin 2018 (ci-après : l'avant-projet n° 63.485/2)

<sup>4</sup> Article 67, § 6, en projet.

<sup>5</sup> Article 67, § 2, en projet.

4° un processus de suivi rapproché en cas de refus ou d'incapacité de l'établissement à élaborer un plan de pilotage <sup>6</sup> ;

5° un mécanisme de sanctions consistant soit en l'obligation pour un pouvoir organisateur de désigner un « manager de crise » soit en un retrait partiel des subventions de fonctionnement et pouvant mener, dans les deux hypothèses, à un retrait total des subventions de fonctionnement et des subventions-traitements <sup>7</sup> ;

6° un dispositif spécifique pour le suivi des établissements dont les performances présentent un écart significatif en dessous de la moyenne des établissements comparés <sup>8</sup>.

2. Comme en témoignent notamment l'article 34 de l'avant-projet et son commentaire, plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret anticipent sur l'adoption d'autres décrets visant à mettre en œuvre le Pacte d'excellence.

Ainsi, à l'article 67 en projet du décret-missions, le paragraphe 2 mentionne « le pouvoir organisateur en charge de l'enseignement organisé par la Communauté française » et le paragraphe 10 prévoit le retrait « des traitements et dotations de fonctionnement visées à l'article 3 de la loi du 29 mai 1959 », ce qui, à lire l'exposé des motifs, est à mettre en relation avec « la séparation entre WBE, le réseau d'enseignement organisé par la Fédération, et les services du Gouvernement en charge du rôle de régulateur de l'enseignement au sein de deux entités juridiques distinctes ».

En ce qui concerne les modalités du travail collaboratif de l'ensemble de l'équipe éducative, l'article 67, § 4, 4°, en projet du même décret mentionne quant à lui le « respect des dispositions du décret... », ce qui, selon l'exposé des motifs, renvoie à « un autre avant-projet de décret qui [...] définira les 5 composantes de la charge d'un enseignant que sont le travail en classe, le service à l'école et aux élèves, le travail collaboratif, le travail autonome et la formation continuée ».

Il va de soi que de telles dispositions ne pourront être adoptées en l'état que si les dispositifs décrétaux dont elles dépendent sont également concrétisés. Il conviendra en toute hypothèse de veiller à ce que les différents dispositifs s'articulent harmonieusement, ce que la section de législation n'est actuellement pas en mesure de vérifier puisqu'elle n'a pas encore été saisie de tels avant-projets <sup>9</sup>. L'entrée en vigueur de ces différents textes devra également être organisée de manière à assurer cette correcte articulation.

---

<sup>6</sup> Article 67, §§ 7 et 9, en projet.

<sup>7</sup> Article 67, § 10, en projet.

<sup>8</sup> Article 68 en projet (article 16 de l'avant-projet).

<sup>9</sup> Elle a été saisie toutefois d'un avant-projet 'portant création du service général de pilotage des Écoles et Centres psycho-médico-sociaux et fixant le statut des directeurs de zone et délégués au contrat d'objectifs' (avant-projet n° 63.485/2). L'articulation entre cet avant-projet et celui faisant l'objet du présent avis devra également être assurée.

À défaut d'avoir une vue sur l'ensemble de ces textes, il n'est pas certain que le présent avis puisse s'exprimer de manière exhaustive sur les différentes questions que pourrait susciter le présent avant-projet, lu dans la perspective des avant-projets devant encore être soumis à la section de législation du Conseil d'État.

3. Il est indéniable que l'avant-projet de décret, tout en se réclamant d'une volonté d'autonomiser les équipes pédagogiques, impose aux pouvoirs organisateurs des obligations nouvelles qui restreignent la liberté d'enseignement.

Dans son avis n° 58.713/2 du 11 janvier 2016, la section de législation du Conseil d'État observait à cet égard ce qui suit :

« 1.2. Bien plus encore que les dispositions du projet de décret qu'ils tendent à remplacer, les amendements à l'examen instaurent des mécanismes nouveaux – principalement le plan de pilotage et le dispositif d'accompagnement des établissements ayant des performances présentant un écart significatif – dont ils règlent de manière détaillée la procédure d'élaboration et le contenu.

Plus particulièrement, l'amendement n° 8, en remplaçant l'article 67/2 du décret du 24 juillet 1997, supprime l'obligation première faite au pouvoir organisateur – et que l'article 70 du projet de décret ne supprimait pas<sup>10</sup> – de déterminer lui-même des 'actions prioritaires' afin d'améliorer les performances de l'établissement présentant un écart significatif. L'actuel article 67/2, § 1<sup>er</sup>, précise à cet égard les objectifs assignés (améliorer les performances) et donne des exemples des ressources qui peuvent être mobilisées, mais laisse le soin aux pouvoirs organisateurs de choisir les outils les plus adaptés. Ces 'actions prioritaires' doivent être intégrées dans le projet d'établissement, lequel est tenu à la disposition de l'inspection.

C'est une toute autre logique qui prévaut aux mesures prévues par l'amendement n° 8. Dans le texte en projet, le Gouvernement fait réaliser un diagnostic et, sur cette base, assigne aux pouvoirs organisateurs des objectifs spécifiques que ceux-ci doivent intégrer dans le plan de pilotage de l'établissement concerné, lequel ne peut être adopté qu'après avis favorable de l'inspection<sup>11</sup>. En outre, le Gouvernement astreint les pouvoirs organisateurs à mettre en place le dispositif d'accompagnement qu'il a lui-même déterminé, certes après concertation.

1.3. De telles mesures portent atteinte à la liberté d'organisation<sup>12</sup> des pouvoirs organisateurs, qui relève de la liberté d'enseignement consacrée par l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

<sup>10</sup> Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Même si la coexistence de la nouvelle mesure contenue dans l'article 70 avec cette obligation déjà existante à l'égard des pouvoirs organisateurs pouvait déjà poser question.

<sup>11</sup> Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voir l'article 67, § 4, alinéa 2, en projet (amendement n° 7) et l'observation particulière n° 2 à cet égard.

<sup>12</sup> Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Tant au niveau des structures qu'au niveau pédagogique.

Les auteurs des amendements doivent dès lors pouvoir justifier qu'ils ne portent pas atteinte de manière disproportionnée à cette liberté. Pour ce faire, ils doivent démontrer que les mesures en projet sont nécessaires et proportionnelles pour atteindre les objectifs poursuivis.

En ce qui concerne la nécessité, il conviendra à tout le moins de démontrer que le système actuellement prévu par l'article 67/2, à savoir la détermination et la mise en place d'actions prioritaires par les pouvoirs organisateurs eux-mêmes, ne permet pas d'atteindre l'objectif du législateur.

À supposer que tel sera le cas, il faudra en outre être en mesure de démontrer que les mesures en projet sont proportionnées aux objectifs poursuivis.

Sur ce point la question se pose de la nécessité d'instaurer un nouvel instrument, le plan de pilotage, dont l'élaboration fait l'objet d'une procédure spécifique, dans lequel figureraient des éléments qui, semble-t-il, auraient tout aussi bien pu figurer dans le projet d'établissement »<sup>13</sup>.

Interrogé sur les raisons permettant de justifier la nécessité et la proportionnalité des mesures en projet au regard de la liberté d'enseignement, le délégué de la Ministre a apporté les précisions suivantes :

« L'avis numéro 3 rendu par le groupe central dans le cadre du pacte pour un enseignement d'excellence repose à la fois sur une évaluation de tous les paramètres du système éducatif actuel et sur les apports des travaux de plusieurs groupes de travail composés d'une série d'experts et de personnes du terrain.

Le diagnostic partagé avec les représentants de tous les acteurs du système scolaire est accessible sur le site du Pacte. Il en ressort notamment que l'évaluation du système éducatif actuel montre des résultats médiocres aux épreuves externes internationales et aux épreuves externes communautaires certificatives. Ces mauvais résultats s'expliquent par des écarts anormalement élevés entre les résultats des élèves et des différences beaucoup plus fortes que la moyenne entre les résultats des élèves de niveau socio-économique élevé et ceux des élèves des niveaux socio-économiques moins élevés. L'évaluation de notre système éducatif montre également un taux de redoublements et de retards scolaires nettement supérieur à celui des autres pays de l'OCDE ou de l'Union européenne. Notre taux de redoublement est ainsi près de deux fois supérieur à celui de la Flandre. Ajoutons aussi que le taux de décrochage scolaire est préoccupant. Par ailleurs, le budget consacré à notre enseignement est particulièrement élevé si on le compare aux autres pays de l'UE.

Comme indiqué ci-dessus, ces constats sont largement partagés par l'ensemble des acteurs de l'éducation qui aujourd'hui s'accordent pour dire qu'il est urgent d'envisager de nouvelles voies de pilotage de notre système éducatif. Force est en effet de constater que les réformes mises en place depuis 20 ans n'ont pas permis d'évolution significative des résultats de notre système scolaire. Ceci s'explique notamment par le fait que l'évolution des résultats de notre système scolaire dépend de

<sup>13</sup> Avis n° 58.713/2 donné le 11 janvier 2016 sur les articles 69 et 70 du projet de décret de la Communauté française 'portant diverses dispositions en matière d'Enseignement' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 195/1) et sur les amendements n°s 1 à 12 au même projet, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 195/3, pp. 17 et 18. Ce projet est devenu le décret du 4 février 2016 'portant diverses mesures en matière d'enseignement'.

changements culturels qui ne peuvent être simplement décrétés par l'adoption d'une norme législative ou réglementaire et qui ne sont possibles que si les réformes qui doivent les favoriser peuvent s'inscrire dans la durée.

L'avant-projet de décret présenté au Conseil d'État résulte de cette réflexion.

La finalité de ce nouveau pilotage est d'améliorer le système scolaire en termes d'efficacité et d'équité. Sa logique est de favoriser l'implication des acteurs et de miser à la fois sur leurs compétences et leurs initiatives, de leur donner plus d'autonomie, mais en même temps de les responsabiliser par rapport aux objectifs qu'ils s'engagent à atteindre en fonction de leurs spécificités et de leur réalité de terrain.

Ce nouveau système est en réalité moins restrictif de la liberté d'enseignement que les solutions traditionnellement utilisées pour le réguler.

Ainsi, par exemple, comme indiqué ci-dessus, un des symptômes majeurs de la mauvaise santé de notre système scolaire est le taux très anormalement élevé de redoublement que celui-ci connaît. Face à ce constat, sous d'autres législatures, des décrets ont été adoptés pour interdire la pratique du redoublement à certaines étapes du parcours scolaire, et en particulier au début de l'enseignement secondaire. Plutôt que d'amplifier ce type de logique qui est perçue par les acteurs du système éducatif comme fortement intrusive et attentatoire à leur liberté pédagogique, l'avant-projet de décret soumis à votre examen choisit de demander aux équipes éducatives de s'engager sur un objectif qui leur paraît raisonnable eu égard à leur situation spécifique, en matière de redoublement et les laisse libre, pour le surplus, de proposer elles-mêmes les stratégies à mettre en place pour rencontrer l'objectif qu'elles se fixent. En d'autres termes, plutôt que d'agir sur le 'comment atteindre l'objectif' comme les décrets qui interdisent le redoublement à certains moments du cursus, le présent avant-projet propose de laisser les établissements construire les solutions qui leur paraissent les plus adéquates.

Par ailleurs, le système de gouvernance du système scolaire dans lequel s'inscrit le présent avant-projet de décret passe d'un contrôle *a priori* et systématique de la manière dont les enseignants accomplissent leur travail notamment via le contrôle systématique *a priori* du niveau des études par l'Inspection à un système de responsabilisation et de reddition de comptes. Comme annoncé dans l'exposé des motifs, un autre avant-projet de décret vous sera prochainement soumis qui revoit fondamentalement les missions de l'Inspection.

En termes de liberté pédagogique, soulignons que ce nouveau système de pilotage augmente le choix des méthodes ; qu'il réduit le contrôle du respect de règles administratives, celles-ci allant vers plus de simplification. Ainsi, une série de documents exigés par différentes législations (PGAED, PAC, projet d'immersion...) disparaissent pour être intégrés de manière cohérente au plan de pilotage.

Par contre, ce nouveau système engage les acteurs au respect des stratégies définies par eux-mêmes afin de viser les objectifs qu'ils se seront donnés après avoir réalisé et analysé l'état des lieux de leur établissement. Il s'agit donc d'une obligation de moyens, mais non de résultats.

Nous voyons que la marge de liberté et d'autonomie accordée aux écoles réside d'une part dans la prise en compte de leur réalité, de l'analyse qu'elles en font, et d'autres parts des moyens qu'elles vont mettre en œuvre, chacune pour ce qui les concerne, pour participer à l'atteinte des objectifs d'amélioration du système éducatif ».

Quant à l'articulation entre le projet d'établissement et le plan de pilotage, le délégué de la Ministre a en outre précisé ce qui suit :

« Le projet d'établissement reste le document dans lequel l'école présente sa philosophie de travail, ses finalités, ses valeurs. Dans ce document, l'établissement montre également comment il articule son projet aux visées éducatives et pédagogiques de son pouvoir organisateur.

Le plan de pilotage, quant à lui, va opérationnaliser le travail en fixant des objectifs et en élaborant des stratégies (plan d'actions) permettant d'atteindre ces objectifs. Il s'agit donc de deux documents complémentaires qui doivent être cohérents.

Le projet d'établissement relève de la seule responsabilité du PO. Le plan de pilotage doit, quant à lui, être soumis à l'approbation du pouvoir régulateur en ce qu'il contient la contribution de l'établissement aux objectifs d'intérêt général assignés par le pouvoir régulateur au système scolaire ».

Ces différentes explications méritent de compléter l'exposé des motifs.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est tout de même attirée sur le rôle central confié au délégué au contrat d'objectifs.

Il ressort en effet de l'article 67, § 6, en projet du décret-missions que le délégué au contrat d'objectifs est notamment chargé d'analyser l'adéquation du plan de pilotage aux objectifs généraux, et qu'en cas de constat négatif, il lui appartient d'émettre des recommandations à destination de l'établissement en vue d'adapter le plan de pilotage. Si, après analyse du plan tel qu'adapté par l'établissement, le délégué au contrat d'objectifs ne l'approuve toujours pas, une procédure menant au retrait de subventions pourra être enclenchée. Compte tenu des conséquences liées à l'analyse faite par le délégué au contrat d'objectifs, on peut considérer qu'il détient un pouvoir important.

Or, le plan de pilotage comporte non seulement les objectifs spécifiques que l'établissement compte poursuivre en vue d'atteindre les objectifs généraux, mais également les stratégies (c'est-à-dire les actions concrètes) qu'il compte mettre en place à cette fin. *A priori*, l'analyse du délégué au contrat d'objectifs portera donc également sur l'adéquation entre les stratégies mises en place par l'école et les objectifs qu'elle se fixe et ce, contrairement à l'intention exprimée ci-dessus par le délégué de la Ministre de « laisser les établissements construire les solutions qui leur paraissent les plus adéquates ».

Tel qu'il est rédigé, le dispositif – spécialement l'article 67, § 6, 2°, en projet – est susceptible de porter atteinte à la liberté des méthodes pédagogiques, ce qui paraît disproportionné au regard de la liberté d'enseignement.

L'avant-projet doit être amendé pour résoudre cette difficulté.

Il devrait en tout cas être prévu que l'appréciation du délégué au contrat d'objectifs ne peut avoir qu'un caractère marginal. L'obligation pourrait également être imposée à ce délégué de motiver une éventuelle appréciation négative qu'il porterait sur l'adéquation entre les stratégies proposées et les objectifs fixés. Compte tenu de l'enjeu de cette appréciation au regard de la liberté d'enseignement, un mécanisme pourrait être mis en place ouvrant, avant tout recours juridictionnel, la possibilité pour l'établissement concerné de contester cette appréciation et sa motivation devant une instance collégiale ; ce mécanisme pourrait être articulé avec celui prévu par l'avant-projet n° 63.485/2, dont l'article 5, § 1<sup>er</sup>, 3°, prévoit l'intervention des directeurs de zone en cas de blocage lors de la procédure destinée à mener au contrat d'objectifs.

4. Tant dans l'élaboration du plan de pilotage que dans le « processus de contractualisation » menant au « contrat d'objectif », l'article 67 en projet du décret-missions attribue directement un certain nombre de missions aux directeurs des établissements d'enseignement, s'immiscant ainsi dans l'organisation des pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné <sup>14</sup>.

Interrogé sur ce qui pourrait justifier de telles mesures au regard de la liberté d'enseignement <sup>15</sup>, le délégué de la Ministre a fourni les explications suivantes :

« Dès l'introduction de l'avis numéro 3 du Pacte pour Enseignement d'Excellence, nous lisons que le nouveau cadre d'autonomie et de responsabilisation suppose que le leadership du directeur doit être favorisé, voire renforcé.

Il est clairement reconnu que le leadership du chef d'établissement a un impact important sur la dynamique positive ou négative d'une équipe pédagogique. C'est dans cet esprit qu'il doit développer une dynamique collective et participative dans son établissement.

Reconnaître le rôle essentiel du directeur, notamment par son association à la phase de concertation et de contractualisation participe de la cohérence du processus. Et sans l'association du directeur à l'élaboration du plan de pilotage de l'école, les objectifs poursuivis par le présent avant-projet de décret ne pourront pas être atteints ».

Ces explications méritent de figurer dans l'exposé des motifs.

---

<sup>14</sup> Il en est de même en ce qui concerne le « dispositif d'ajustement » et le « protocole de collaboration » prévus à l'article 68 en projet pour les écoles ayant des performances présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des écoles comparées.

<sup>15</sup> La même question ne pose à l'égard de l'autonomie des provinces, des communes et de la Commission communautaire française pour ce qui est de l'enseignement officiel subventionné.

5. Il ressort de l'article 67, §§ 2 et 6, en projet du décret-missions que, lorsque le plan de pilotage élaboré par un établissement d'enseignement est approuvé par le délégué au contrat d'objectifs, il constitue le « contrat » d'objectifs de l'établissement, « conclu entre le pouvoir organisateur et le Gouvernement ».

La notion de « contrat » d'objectifs semble toutefois inappropriée. En effet, pour qu'il y ait un contrat, il faut un échange de consentements réciproques obtenus après de libres négociations, et la naissance entre les signataires de droits et obligations réciproques<sup>16</sup>.

Or, si l'on aperçoit bien que la conclusion d'un contrat d'objectifs fait peser des obligations sur un établissement scolaire, les droits qu'il en retire n'apparaissent pas clairement.

Sur ce dernier point, le délégué de la Ministre a apporté les précisions suivantes :

« Le nouveau système de gouvernance du système scolaire est constitué d'engagements réciproques. Conformément à ce que prévoit le Pacte pour un enseignement d'excellence, la Communauté française a déjà déployé (renforcement de l'aide administrative aux directeurs, renforcement de l'encadrement maternel, renforcement des FPO dans leur rôle de soutien pédagogique aux établissements...), et va continuer à déployer, de nouvelles ressources de soutien aux équipes éducatives pour les aider à contribuer aux objectifs d'évolution du système scolaire que contient le présent avant-projet de décret. Par ailleurs, toutes les écoles subventionnées ou organisées par la Communauté française bénéficient de moyens humains et matériels en tant qu'institutions au service d'une politique générale du système éducatif.

Le choix n'a toutefois pas été fait de lier dans le contrat d'objectifs ce que la Communauté octroie aux établissements scolaires pour les soutenir dans leurs missions aux engagements pris par ceux-ci dans le cadre du contrat. Tout au plus, l'avant-projet prévoit-il que si des établissements refusent ou sont manifestement dans l'incapacité de s'inscrire sérieusement dans la logique prévue, en dernier ressort, leurs subventions peuvent être réduites, voire supprimées.

Pour le surplus, la notion de 'contrat' **traduit l'approbation réciproque** qui, au terme de la procédure de concertation entre l'établissement et le DCO aboutit à un document validé par l'établissement d'une part, le pouvoir régulateur d'autre part. Cette notion permet de distinguer ce document du 'plan de pilotage' élaboré unilatéralement par l'équipe éducative.

Il est à noter que la notion de contrat dans laquelle elles vont désormais s'engager leur confère une très large autonomie de fixation d'objectifs et d'actions. Elles doivent cependant souscrire un ensemble de règles qui encadrent leurs actions et de dispositifs uniformes en matière d'objectifs et de reddition de comptes.

Le plan de pilotage que les écoles doivent rédiger va montrer en quoi et comment l'école, dans sa spécificité, participera à l'atteinte des objectifs

<sup>16</sup> Voir l'avis n° 30.225/2 donné le 31 mai 2000 sur un avant-projet devenu le décret du 5 juillet 2000 'modifiant le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre', observation n° 1 formulée sous l'article 1<sup>er</sup>, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1999-2000, p. 7.

d'amélioration que le système éducatif se fixe pour l'ensemble des écoles. À partir de son état des lieux et du diagnostic qu'elle posera, l'école va définir ses propres objectifs et les indicateurs à partir desquels elle analysera ses progrès.

De son côté, le pouvoir régulateur va apporter à l'école des outils lui permettant de réaliser son état des lieux et de poser son diagnostic à partir de plusieurs indicateurs composés de données et de variables. Ces indicateurs seront mis à jour et transmis aux établissements chaque année. Par ailleurs, il crée une fonction de délégués au contrat d'objectifs qui, dans une démarche de dialogue constructif, va contribuer au développement de l'analyse réflexive des acteurs des établissements scolaires. C'est dans cet esprit que les délégués au contrat d'objectifs définiront leur méthodologie de la phase de contractualisation.

Enfin, le pouvoir régulateur organise différents types de soutien et d'expertise (aide administrative aux écoles de fondamental, formation de directeur, financement des conseillers au pilotage des fédérations de pouvoirs organisateurs ...) ».

Il n'empêche que le pouvoir organisateur n'est pas libre de refuser la conclusion d'un tel contrat puisqu'il s'agit d'une obligation dont le non-respect peut conduire au retrait des subventions. Quant à la liberté dans les négociations, elle semble très limitée puisque le dernier mot appartient au délégué au contrat d'objectifs, chargé d'approuver – ou pas – ce « contrat ».

Mieux vaudrait dès lors utiliser la notion de « plan de pilotage approuvé ».

6. Plusieurs dispositions de l'avant-projet font référence aux pouvoirs organisateurs « affiliés ou conventionnés » à une fédération de pouvoirs organisateurs.

Selon le commentaire de l'article 15,

« Les écoles relevant de l'enseignement subventionné qui ne seraient pas affiliées à une fédération de pouvoir organisateur auront la possibilité de conclure une convention avec une cellule de conseil et de soutien pédagogiques ou de faire appel au Service de conseil et de soutien pédagogique conformément au décret du 8 mars 2007 'Inspection de Conseiller pédagogique' ».

Interrogé à cet égard, le délégué a en outre précisé ce qui suit :

« Déjà à l'heure actuelle, l'article 24, § 2, alinéa 2, 8°, de la loi du 29 mai 1959 [modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement] énonce la condition de subventionnement suivante :

'8° Bénéficiaire, si l'établissement n'est pas affilié à un organe de représentation et de coordination des Pouvoirs organisateurs visé à l'article 5bis, de services de conseil et de soutien pédagogiques externes, en vertu d'une convention passée au plus tard 4 mois après la création de l'établissement ou de la section d'établissement avec le Service de conseil et de soutien pédagogiques ou avec une des Cellules de conseil et de soutien pédagogiques visés par le décret du 8 mars 2007 précité. Seul le Service de conseil et de soutien pédagogique ne peut refuser de signer la convention précitée'.

Le présent avant-projet décret étend les missions du Service et des Cellules pédagogiques au suivi et à l'accompagnement des écoles dans l'élaboration de leur plan de pilotage et suivi des contrats d'objectifs.

D'emblée, il est important de souligner qu'en sa version actuelle, l'article 67, § 5, n'impose pas cet accompagnement : 'Le service ou la cellule de conseil et de soutien **offre** son appui à l'établissement pour l'élaboration du plan de pilotage'. Pour ce faire, une convention d'accompagnement, et, s'il échet, de suivi est établie.

Cet accompagnement constitue une réelle plus-value pour les écoles. Dans le cadre de la contractualisation, les fédérations de PO offrent leur expertise et assurent le soutien rapproché et l'accompagnement des équipes pédagogiques et le suivi de la mise en œuvre des stratégies des établissements ; elles facilitent la communication avec les DCO et l'administration centrale et favorisent la collaboration entre écoles (mise en place d'un centre de gestion par exemple).

Les conseillers pédagogiques se verront confier de nouvelles missions :

- de soutenir la conception et la mise en œuvre du plan de pilotage ;
- de soutenir le développement de pratiques collaboratives au sein des établissements ;
- de soutenir et d'accompagner les écoles 'en écart de performance' ».

Compris comme offrant simplement aux pouvoirs organisateurs non affiliés la possibilité de bénéficier de l'appui du service ou d'une cellule de soutien et de conseil pédagogiques, l'article 67, § 5, en projet du décret-missions ne pose pas de difficultés, compte tenu des explications apportées ci-dessus.

S'agissant d'une simple faculté, il conviendrait toutefois de ne pas perdre de vue que certains pouvoirs organisateurs non affiliés pourraient ne pas vouloir être « conventionnés » dans ce cadre avec une fédération de pouvoirs organisateurs. L'avant-projet de décret à l'examen ne peut donc pas se contenter de viser les pouvoirs organisateurs « affiliés ou conventionnés » à une fédération de pouvoirs organisateurs mais doit également prévoir l'hypothèse des pouvoirs organisateurs « non conventionnés »<sup>17</sup>.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

1. L'article 5 du décret-mission se termine actuellement par un 23° définissant la notion d'« aménagement raisonnable ».

---

<sup>17</sup> Spécialement en ce qui concerne le phasage pour l'élaboration des plans de pilotage prévu à l'article 67, § 2, en projet du décret-missions.

La numérotation des nouvelles définitions que l'article 1<sup>er</sup>, b), de l'avant-projet tend à ajouter à l'article 5 précité sera entièrement revue en conséquence.

2. D'autres termes mériteraient d'être définis. Il en va ainsi de la notion de directeur – qui pourrait renvoyer à la définition du décret du 2 février 2007 –, de « zone », de « jour ouvrable scolaire » et d'équipe « pédagogique et éducative », dont la portée n'apparaît pas clairement.

3. Au 35° en projet, bien que la nécessité de définir les organes locaux de concertation sociale n'apparaisse pas, si l'auteur de l'avant-projet tient à une définition renvoyant aux différents textes législatifs et réglementaires en la matière, il convient de compléter la disposition en ajoutant les dates de certains arrêtés et de vérifier s'il ne manque pas certaines références <sup>18</sup>.

### Articles 2 à 13

Ces articles tendent à substituer aux notions d'« objectifs généraux » et d'« objectifs particuliers », utilisées par les dispositions actuelles qu'ils modifient, celles respectivement de « missions prioritaires » et de « missions particulières ».

Si cette substitution ne soulève pas en elle-même d'objections, elle tend toutefois à rendre les dispositions actuelles peu intelligibles ou à tout le moins peu correctes du point de vue de la langue. Les mots « objectifs » et « missions » ne sont effet pas synonymes. Si on poursuit des objectifs et qu'on peut les atteindre, on ne poursuit pas une mission et on ne l'atteint pas davantage : on s'acquitte d'une mission ou on la remplit.

Les articles 3, 4, 6, et 8 seront revus pour tenir compte de cette observation.

L'article 13 sera également revu car, d'une part, la modification proposée aura pour effet d'encore renvoyer aux « objectifs fixés aux chapitres précédents », alors que ces chapitres ne fixeront plus des objectifs mais assigneront des missions, et, d'autre part, elle ne renvoie pas aux « missions particulières » qui, dans ces chapitres précédents, sont désormais assignées à l'enseignement.

---

<sup>18</sup> Par exemple, les arrêtés relatifs à l'enseignement libre spécialisé.

Article 15Article 67, § 2, en projet du décret-missions

1. L'alinéa 3 précise le phasage à respecter pour l'élaboration des plans de pilotage par les établissements d'enseignement <sup>19</sup>.

Interrogé sur la portée de l'expression « à l'établissement près », le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

« Dans chaque réseau et pour chaque niveau d'enseignement, une phase comprend le tiers des élèves scolarisés. Si nous avons 47 697 élèves, le tiers correspond à 15 883. Il s'agit de regarder si, ensemble, les écoles qui souhaitent entrer dans la phase scolarisent 15 883 élèves.

L'expression 'à un établissement près' signifie que nous prenons le nombre d'écoles permettant d'atteindre au plus près le nombre de 15 883 élèves.

Il s'agit également, si trop ou trop peu d'écoles sont candidates, d'analyser 'à un établissement près' le nombre d'écoles permettant d'atteindre ce tiers d'élèves au *prorata* du poids de chacune des zones telles que définies à l'article premier de l'avant-projet de décret.

Pour donner un exemple simpliste, prenons un réseau qui pour un niveau scolarise 930 élèves. La première phase comprendra le nombre d'écoles scolarisant ensemble le nombre le plus proche de 310 élèves. Si nous vous avons 5 écoles de 75 élèves voulant toutes entrer dans la première phase, nous en retiendrons 4 dès lors qu'elles scolarisent ensemble 300 élèves, nombre le plus proche de 310 ».

Ces précisions figureront utilement dans le commentaire de l'article.

2. Le dispositif en projet précise les critères permettant de déterminer quels établissements seront tenus d'élaborer un plan de pilotage durant la première phase (à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2018), la deuxième phase (à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2019) ou la troisième phase (à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2020). Il convient toutefois de compléter le dispositif afin de savoir qui choisit les établissements concrètement concernés.
3. Compte tenu de la date à laquelle le présent avis est donné, celles mentionnées à l'alinéa 5 en projet, dont une est déjà révolue, doivent être adaptées.

---

<sup>19</sup> Un phasage similaire est déjà prévu actuellement à l'article 67, § 2, mais il n'a pas fait l'objet d'un avis sur le fond de la section de législation : il est issu d'une proposition de décret qui, soumise dans un délai de cinq jours ouvrables, a fait l'objet de l'« avis » d'irrecevabilité n° 61.768/2 donné le 3 juillet 2017 sur la proposition devenue le décret du 19 juillet 2017 'relative à la mise en œuvre du plan de pilotage des établissements scolaires, à l'aide spécifique aux directions dans l'enseignement maternel, primaire et fondamental, ordinaire et spécialisé, et à un encadrement complémentaire en personnel éducatif et administratif dans l'enseignement secondaire spécialisé', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 488/3.

Article 67, § 5, en projet du décret-missions

Au paragraphe 4, 2°, en projet, l'alinéa 2 prévoit que le diagnostic prévu à l'alinéa 1<sup>er</sup> de cette disposition est « à l'usage exclusif et confidentiel de l'équipe éducative, du directeur, des Services du Gouvernement et du pouvoir organisateur concerné », alors que, dans le paragraphe 5, 3°, en projet, ce plan de pilotage, dont le diagnostic constitue un élément, est communiqué à d'autres personnes, notamment à celles qui composent partiellement le conseil de participation.

Il y a lieu de lever cette contradiction.

Article 67, § 6, en projet du décret-missions

1. En vue d'analyser l'adéquation du plan de pilotage aux objectifs généraux, au paragraphe 6, 1°, en projet, l'alinéa 1<sup>er</sup> permet au délégué au contrat d'objectifs de rencontrer notamment « les représentants de l'association des parents de l'école ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que cette disposition ne pourra trouver à s'appliquer que s'il existe dans l'école concernée une association de parents.

Une différence de traitement est ainsi établie entre les parents d'élèves des établissements d'enseignement selon qu'il existe ou pas une association de parents dans l'établissement.

On n'aperçoit *a priori* pas comment justifier cette différence de traitement. On relèvera d'ailleurs à cet égard qu'il est tout à fait possible d'envisager une rencontre avec des « représentants des parents » et non des « représentants de l'association des parents » puisque de tels représentants doivent, conformément à l'article 69, être élus par l'assemblée générale des parents pour siéger au conseil de participation, même en l'absence d'une association de parents<sup>20</sup>.

2. Au paragraphe 6, 1°, alinéa 2, première phrase, de l'accord du délégué de la Ministre, il y a lieu d'ajouter les termes « et selon les modalités fixées par le Gouvernement » après les termes « à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

3. Au paragraphe 6, 2°, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, il convient de distinguer la tâche confiée au délégué d'apprécier l'adéquation du plan de pilotage aux objectifs généraux de celle, plus administrative, de vérifier que la procédure d'élaboration du plan de pilotage a été correctement menée.

---

<sup>20</sup> Voir l'article 69, § 5, alinéas 2 et 3, en projet, qui envisage deux procédures d'élection selon qu'il existe ou pas une association de parents affiliée à une fédération reconnue.

Par conséquent, les termes « n'est pas jugé conforme aux dispositions des paragraphes 2 à 5 et à leurs arrêtés d'exécution » seront remplacés par les termes « n'est pas établi conformément aux paragraphes 2 à 5 ».

Article 67, § 7, en projet du décret-missions

L'alinéa 1<sup>er</sup> précise qu'en cas de refus ou d'incapacité de l'établissement à établir un plan de pilotage, un processus de suivi « tel que visé au paragraphe 9, 2°, » sera mis en place. Cette disposition a prévu un processus de suivi rapproché lorsque l'évaluation intermédiaire – qui intervient après trois ans – révèle une mauvaise volonté manifeste à mettre en œuvre le contrat d'objectifs ou une incapacité manifeste à atteindre les objectifs visés. Dans ces hypothèses, le délégué au contrat d'objectifs est tenu de venir annuellement dans l'établissement « pour évaluer la mise en œuvre du contrat d'objectifs », un audit externe peut être demandé à l'inspection et, à sa suite, le contrat d'objectifs peut être modifié.

On n'aperçoit pas concrètement comment appliquer cette procédure dans les cas visés par le paragraphe 7, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet puisque les difficultés qu'il envisage (refus ou incapacité) concernent l'élaboration du plan de pilotage et qu'il n'y a dès lors pas encore de contrat d'objectifs.

L'alinéa 2, qui prévoit de suivre la procédure visée au paragraphe 10 « à défaut de pouvoir mettre en œuvre le processus de suivi visé au paragraphe 9, 2°, » suscite également des difficultés. D'une part, cette disposition part du postulat que, dans certains cas, uniquement, le processus de suivi ne peut pas être mis en œuvre, alors que, comme indiqué ci-dessus, l'on n'aperçoit pas comment ce processus de suivi pourrait être appliqué. D'autre part, le renvoi à « la procédure visée au paragraphe 10 » pose également des difficultés, dès lors que cette disposition prévoit l'intervention du directeur de zone pour enjoindre au pouvoir organisateur soit de « modifier le contrat d'objectifs » soit de « respecter le processus de suivi ».

Le paragraphe 7 sera revu en conséquence en tenant compte également de l'observation générale n° 3.

Article 67, § 8, en projet du décret-missions

Selon l'exposé des motifs, l'évaluation finale du contrat d'objectifs « constitue le point de départ de la rédaction du nouveau plan de pilotage ». À cette fin, l'évaluation finale du contrat d'objectifs devrait avoir lieu non pas au terme des six années, mais bien au cours de la sixième année afin de pouvoir conclure un nouveau contrat d'objectifs avant le début de la nouvelle période de six ans qu'il devra couvrir.

Article 67, § 9, en projet du décret-missions

Le paragraphe 9, 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet prévoit que la modification du contrat d'objectif doit être élaboré en concertation avec notamment l'association des représentants des parents de l'école, alors que ces parents ne sont pas associés à l'élaboration du plan initial (voir le paragraphe 5 en projet).

Sous réserve d'une explication complémentaire, cette incohérence apparente sera levée.

Il est également renvoyé à l'observation n° 1 formulée sous l'article 67, § 6, en projet.

Article 67, § 10, en projet du décret-missions

1. Le paragraphe 10 en projet prévoit un mécanisme de sanctions pouvant mener au retrait des dotations et subventions de fonctionnement et des traitements ou subventions-traitements.

Sur la possibilité de prévoir une telle sanction pour l'enseignement organisé par la Communauté française, il est renvoyé à l'observation générale n° 2.

De manière plus générale, si le retrait de la totalité des subventions de fonctionnement peut être admis en l'espèce, compte tenu de ce que cette sanction interviendrait après une procédure ayant mis en exergue une mauvaise volonté manifeste du pouvoir organisateur<sup>21</sup>, on peut toutefois se demander s'il se justifie de prévoir également le retrait des traitements et subventions-traitement.

Quant aux conséquences de ce retrait, le commentaire de l'article précise en outre que, « dans ce cadre, dans l'enseignement subventionné, en l'absence de subventionnement des emplois de ses membres du personnel, le pouvoir organisateur reste tenu par la relation de travail qu'il a nouée avec chacun d'eux ».

La question se pose de savoir ce qu'il en serait pour l'enseignement organisé par le pouvoir organisateur dont la création est envisagée pour l'actuel réseau de la Communauté française ; l'attention de l'auteur de l'avant-projet est dès à présent attirée sur la nécessité de concevoir l'ensemble de ce régime de sanctions dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

La même observation vaut pour le mécanisme de sanction prévu à l'article 68 en projet.

---

<sup>21</sup> Voir également la justification plus détaillée dans le commentaire de l'article 15, p. 13.

2. L'alinéa 4 doit être omis pour les motifs exposés dans l'avis n° 38.297/AG donné les 27 avril et 10 mai 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 1<sup>er</sup> juillet 2005 'portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires' <sup>22</sup>.

La même observation vaut pour l'article 68, § 9, 1°, alinéa 6, en projet.

#### Article 17

#### Article 68 en projet du décret-missions

1. La disposition à l'examen a trait aux établissements ayant des « performances présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des établissements comparés » et tend à remplacer le dispositif actuellement prévu à l'article 67/2 du décret du 24 juillet 1997.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à arrêter cette notion, en s'appuyant sur une « analyse comparée d'indicateurs croisés et récurrents pour un ensemble d'établissements présentant un même profil et appartenant à un même groupe de classes », en précisant que ces indicateurs « sont liés notamment au climat de l'école, aux parcours et résultats des élèves et aux équipes pédagogiques ».

Compte tenu des conséquences liées au constat d'écart significatif, les critères à la base de la décision du Gouvernement doivent être suffisamment clairs. À cet égard, le terme « notamment » doit être omis <sup>23</sup>.

2. Concernant les conséquences de la désignation d'un manager de crise, le paragraphe 9, 5°, alinéa 4, en projet est manifestement une version non aboutie puisqu'il envisage que « le directeur peut être écarté par mesure d'ordre (option A) peut être placé en disponibilité (option B) ».

Cet alinéa sera revu <sup>24</sup>, son commentaire également.

---

<sup>22</sup> *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 111/1, pp. 60 à 66, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38297.pdf>.

<sup>23</sup> Voir l'avis n° 58.713/2 précité.

<sup>24</sup> Comparer avec l'alinéa similaire de l'article 67, § 9, en projet, qui prévoit que le directeur « peut être placé en disponibilité ».

Article 18Article 69 en projet du décret-missions

Comme dans l'actuel article 69, le paragraphe 5 en projet est rédigé comme suit :

« Sont reconnues comme représentatives d'une part la Fédération des associations de parents de l'enseignement officiel, d'autre part l'Union francophone des associations de parents de l'enseignement catholique »<sup>25</sup>.

En vue de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination, il convient non pas de désigner nommément les organismes considérés comme étant représentatifs, mais de prévoir les critères à remplir et la procédure à suivre afin d'être reconnu comme tel. On observera d'ailleurs à cet égard que la reconnaissance des deux seules associations susmentionnées pose des difficultés, à tout le moins en ne permettant pas la représentation des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre non confessionnel.

OBSERVATIONS FINALES

1. Regrouper plusieurs alinéas en une subdivision introduite par des « 1°, 2°, 3° » risque de prêter à confusion avec la manière d'indiquer une énumération.

Cette manière inédite de subdiviser des paragraphes s'explique probablement par le nombre important de paragraphes et, au sein de ceux-ci, d'alinéas.

Mieux vaut, dans un souci de lisibilité et, partant, de sécurité juridique, scinder les articles 67 et 68 en projet, particulièrement longs, en plusieurs articles, eux-mêmes divisés en paragraphe si nécessaire, contenant alors un nombre réduit d'alinéas.

2. L'article 28 prévoit l'abrogation des dispositions qui y sont citées à la date « de la notification de l'approbation du contrat d'objectifs de l'établissement concerné ». L'abrogation de ces dispositions serait ainsi différente selon l'établissement concerné.

Un tel système d'abrogation relative ne se conçoit pas.

---

<sup>25</sup> Dans l'avant-projet devenu le décret-missions, la formulation était la suivante :

« Lorsqu'il existe au sein de l'établissement une association de parents membre d'une des fédérations d'associations des parents siégeant au Conseil des parents d'élèves créé par l'arrêté de l'Exécutif du 24 septembre 1990 portant création d'un Conseil des parents d'élèves de la Communauté française, l'organisation de l'élection des représentants des parents est réglée par cette fédération » (article 69, § 5, de l'avant-projet, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1996-1997, n° 152/1, p. 60).

Dans son avis n° 26.242/2, la section de législation avait observé ce qui suit à son propos :

« Le procédé de la législation par référence est d'autant plus à proscrire lorsqu'il est fait référence à un texte qui occupe un rang moins élevé dans la hiérarchie des normes. L'arrêté de l'Exécutif du 24 septembre 1990, en ce qu'il institue une commission purement consultative, est dépourvu de toute portée réglementaire. Il convient donc d'organiser la représentation des parents par décret si l'on veut leur donner la compétence visée à l'article 69 » (*ibidem*, p. 78).

Mieux vaut prévoir l'abrogation des dispositions concernées à la date d'entrée en vigueur du décret en projet, tout en ajoutant une disposition transitoire prévoyant que ces dispositions restent applicables à l'égard des établissements d'enseignement concernés tant qu'ils n'ont pas conclu de contrat d'objectifs.

3. L'article 31 prévoit que l'article 67/1 du décret du 24 juillet 1997 est « maintenu dans sa formulation actuelle » pour les établissements scolaires qui n'ont pas conclu de contrat d'objectifs.

Or, cet article 67/1 est remplacé par l'article 16 de l'avant-projet.

Pour éviter toute difficulté, mieux vaut remplacer les termes « est maintenu » par les termes « reste applicable ».

LE GREFFIER EN CHEF

LE PRÉSIDENT

Gregory DELANNAY

Pierre VANDERNOOT