



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 63.797/2/V  
du 23 juillet 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'organisant, à titre expérimental, dans le régime de la certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU), des options de base groupées en 4<sup>e</sup>-5<sup>e</sup>-6<sup>e</sup> années de l'enseignement secondaire qualifiant'

Le 26 juin 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 prorogé de plein droit \* jusqu'au 10 août 2018, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'organisant, à titre expérimental, dans le régime de la certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU), des options de base groupées en 4<sup>e</sup>-5<sup>e</sup>-6<sup>e</sup> années de l'enseignement secondaire qualifiant'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 23 juillet 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juillet 2018.

\*

---

\* Ce délai résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<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 du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'arrêté en projet se donne pour fondement le décret 'instituant un enseignement expérimental aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> degrés de l'enseignement secondaire qualifiant en ce qui concerne la certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU), et aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> degrés de l'enseignement de transition en ce qui concerne le dépassement du nombre maximum de périodes hebdomadaires, et portant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire, d'organisation du jury délivrant le certificat d'aptitudes pédagogiques et de concertation avec les pouvoirs organisateurs et les organisations syndicales', sanctionné et promulgué par le Gouvernement le 14 juin 2018 <sup>1</sup>.

Dans son avis n° 63.173/2 donné le 18 avril 2018 sur l'avant-projet devenu ce décret <sup>2</sup>, la section de législation recommandait de revoir le texte en projet, d'une part, pour qu'il soit conçu comme s'insérant dans le cadre juridique existant et, d'autre part, pour qu'il contienne les éléments essentiels relatifs à l'expérimentation en projet, afin de satisfaire à l'exigence de légalité de l'article 24, § 5, de la Constitution <sup>3</sup>. Il y a d'ailleurs lieu de relever sur ce dernier point que c'est pour donner suite à l'avis n° 62.030/2, qui relevait l'absence de fondement juridique d'un projet d'arrêté visant à organiser cette expérimentation <sup>4</sup>, que l'initiative de cet avant-projet de décret a été prise <sup>5</sup>.

Si l'intention initiale était donc de donner une base décrétole solide au dispositif d'expérimentation souhaité, force est de constater que les observations faites dans l'avis n° 63.173/2 sur l'avant-projet devenu le décret du 14 juin 2018 n'ont toutefois pas été suivies : le décret du 14 juin 2018 reste conçu comme un texte autonome, sans aucun lien avec le dispositif CPU existant, mais sans non plus contenir l'ensemble des éléments essentiels devant guider le Gouvernement dans la mise en œuvre de ce décret.

<sup>1</sup> Et publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 2018.

<sup>2</sup> *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 631/1, pp. 56-69, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63173.pdf>.

<sup>3</sup> On rappellera à cet égard que le caractère temporaire d'une réglementation n'est pas un élément déterminant pour indiquer qu'il ne s'agirait pas d'un aspect essentiel. Voir not. C.C., 17 février 1999, n° 19/99, B.6.2.

<sup>4</sup> Avis n° 62.030/2/V donné le 22 août 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'organisant, à titre expérimental, dans le régime de la CPU, des options de base groupées en 4<sup>e</sup> -5<sup>e</sup> -6<sup>e</sup> années ou en 7<sup>e</sup> année dans la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé de forme 4, des formations en alternance 'article 45' et des formations de l'enseignement secondaire spécialisé de forme 3'.

<sup>5</sup> Voir l'exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 631/1, p. 8.

Ces difficultés qui n'ont pas été réglées au niveau décrétoal engendrent les difficultés suivantes au niveau de l'arrêté en projet.

1.2. Plusieurs dispositions du projet ne reposent sur aucune habilitation expresse et ne peuvent pas non plus trouver de fondement dans le pouvoir général d'exécution reconnu par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Tel est le cas de :

1) l'article 1<sup>er</sup>, en ce qu'il précise notamment la manière dont les établissements d'enseignement doivent présenter les unités d'acquis d'apprentissage, la durée globale de celles-ci, la durée maximale consacrée aux « semaines-projets » ainsi que les conditions d'organisation de celles-ci ;

2) l'article 6, qui prévoit l'organisation de deux demi-journées supplémentaires de formation obligatoire ;

3) l'article 10, qui prévoit l'octroi de périodes-professeurs supplémentaires pour l'organisation de la 4<sup>e</sup> année en faveur de certains établissements ;

4) l'article 11, qui prévoit de manière générale que l'ensemble des règles en matière d'organisation de la CPU et de l'enseignement s'appliquent sauf disposition contraire de l'arrêté en projet.

L'article 1<sup>er</sup> sera revu et les articles 6, 10 et 11, omis <sup>6</sup>.

1.3. Plusieurs notions utilisées dans l'arrêté en projet doivent être définies, ne fût-ce qu'en renvoyant à une définition déjà existante dans d'autres textes décrets.

Tel est notamment le cas des notions de « plan de mise en œuvre » <sup>7</sup>, « dossier d'apprentissage de l'élève » <sup>8</sup>, « conseil de classe » <sup>9</sup>, « jury de qualification » <sup>10</sup> ou « conseil d'admission » <sup>11</sup>.

2. La structure de l'arrêté en projet doit être revue afin qu'apparaisse dès le début le champ d'application, à savoir que l'arrêté concerne les établissements qui organisent les options de base groupées qui se trouvent dans la liste fixée actuellement à l'article 9 de l'arrêté en projet (cette liste doit apparaître plus tôt également).

---

<sup>6</sup> Et par voie de conséquence, l'article 14 doit être adapté.

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>.

<sup>8</sup> Article 2, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>.

<sup>9</sup> Article 2, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>.

<sup>10</sup> Article 2, § 3.

<sup>11</sup> Article 3, § 2.

3. Plusieurs abréviations sont utilisées sans qu'apparaissent dans le dispositif, lors de leur première utilisation, les termes ainsi abrégés. Tel est le cas de « CPU » et d'« AOA ». Quant au sigle « C2D », sa signification (« complément au 2<sup>e</sup> degré ») doit être indiquée plus tôt, dès sa première utilisation.

De même, lors de la première mention des mots « options de base groupées », il y a lieu d'insérer après ceux-ci les mots « ci-après : OBG », cette abréviation étant utilisée dans l'annexe. Dans celle-ci, la signification des lettres « P » et « TQ » sera explicitée.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### PRÉAMBULE

1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans le titre Ier du décret du 14 juin 2018, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi qu'avec, pour ce qui concerne l'article 8 du projet, l'article 15/1 du décret du 29 juillet 1992 'portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice' et l'article 14, § 2/1, du décret du 3 juillet 1991 'organisant l'enseignement secondaire en alternance'.

Le préambule sera complété afin de viser précisément ces différents fondements.

2. Il y a lieu de faire mention en outre du « test genre » qui a été réalisé conformément au décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française'.

3. Il y a lieu de viser l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2014 'déterminant le mode de calcul du complément de périodes-professeurs octroyé, au troisième degré de la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire, dans les options de base groupées organisées dans le régime de la CPU', abrogé par l'article 13 du projet.

### DISPOSITIF

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

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, précise que les profils de certification comportent des unités d'acquis d'apprentissage, complétées par une durée en semaines. La section de législation n'aperçoit pas à qui s'adresse cette obligation puisque ces profils doivent être établis par le Gouvernement. Si, comme tel semble être le cas, il s'agit d'une disposition purement descriptive, elle aurait mieux sa place dans une circulaire.

La même observation vaut pour l'alinéa 2 en ce qu'il précise que les UAA sont présentées dans un ordre logique d'apprentissage, qui est recommandé, mais non obligatoire (sauf mention explicite dans le PC pour l'enseignement de plein exercice).

Le même alinéa ainsi que les dispositions suivantes de l'article 1<sup>er</sup> imposent aux établissements une série d'obligations touchant à la présentation et à la durée des UAA et prévoient l'organisation de « semaines-projets » dont sont fixées la durée et l'objet.

Il est à cet égard renvoyé à l'observation générale 1.2.

### Article 3

Le paragraphe 2, alinéa 4, renvoie « aux tableaux annexés à l'arrêté ministériel du 19 juillet 2013 relatif aux conditions d'admission des élèves de l'enseignement spécialisé de forme 3 dans l'enseignement secondaire ordinaire ». Or, cet arrêté a été abrogé par un arrêté ministériel du 13 mars 2017 auquel il convient de renvoyer.

La disposition sera modifiée en ce sens.

### Article 4

Lorsqu'il est procédé à une première énumération dans un acte, il ne convient pas d'utiliser des paragraphes « *bis* », cette numérotation étant réservée aux dispositions insérées entre des dispositions existantes <sup>12</sup>.

À l'article 4, le paragraphe 3*bis* deviendra donc le paragraphe 4 et la numérotation des paragraphes subséquents sera adaptée en conséquence.

### Article 8

1. L'article 8 prévoit l'octroi d'un complément de périodes-professeurs en vue d'organiser de la remédiation, dont il détermine la méthode de calcul au paragraphe 2, tout en précisant le montant octroyé dans les paragraphes suivants.

---

<sup>12</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 53.

À propos d'un arrêté ayant une portée similaire, la section de législation, dans son avis n° 54.994/2<sup>13</sup>, a formulé l'observation suivante :

« L'article 15/1 du décret du 29 juillet 1992 'portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice' habilite le Gouvernement à déterminer le mode de calcul du complément de périodes-professeurs alloué aux établissements qui organisent un 3<sup>e</sup> degré de qualification dans le régime de la CPU, en vue d'organiser de la remédiation.

L'article 1<sup>er</sup> du projet exécute cette habilitation en tant qu'il fixe effectivement une méthode de calcul, tandis que l'article 2 du projet indique le résultat de ce calcul en précisant qu' '[à] partir du 1<sup>er</sup> septembre 2014, le mode de calcul donne un complément de périodes-professeur égal à 0,45 périodes par élève inscrit, selon les modalités décrites dans l'article 15/1 du décret précité'.

La combinaison de ces deux dispositions pose toutefois les difficultés suivantes.

D'une part, il ressort du dossier transmis à la section de législation que le complément de 0,45 période par élève indiqué à l'article 2 ne correspond pas au résultat du calcul dont la méthode est indiquée à l'article 1<sup>er</sup><sup>14</sup>.

D'autre part, tel qu'il est rédigé, le mode de calcul de l'article 1<sup>er</sup> est évolutif, c'est-à-dire qu'il permet des résultats différents en fonction de l'évolution des chiffres de population scolaire. En effet, les données à prendre en compte sont indiquées de manière générale et sans être arrêtées à une date déterminée ('le taux de redoublement par année sur les 6 dernières années disponibles', 'la population totale de chacune de ces années', 'Pour fixer le nombre d'élèves entrant en 5<sup>ème</sup> année, on se base sur la dernière année scolaire disponible'). L'article 2, en indiquant un complément de périodes-professeur de 0,45 période par élève qui vaut 'à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2014' ne respecte pas le mode de calcul de l'article 1<sup>er</sup> puisqu'il fige le résultat pour l'avenir. Le fait que l'article 3 du projet instaure un monitoring des dépenses ne change pas ce constat : ce monitoring n'a en effet pas pour objectif de modifier le chiffre fixé à l'article 2 dans l'hypothèse où il ne correspondrait plus au calcul prévu à l'article 1<sup>er</sup> mais vise à permettre de réajuster le 'taux de redistribution' du complément de périodes-professeurs lorsque celui-ci a un cout dépassant l'économie réalisée grâce au non-redoublement ou de réaffecter les moyens budgétaires dégagés<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Avis n° 54.994/2 donné le 5 février 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2014 'déterminant le mode de calcul du complément de périodes-professeurs octroyé, au troisième degré de la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire, dans les options de base groupées organisées dans le régime de la CPU'.

<sup>14</sup> *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Selon la note au Gouvernement, il résulte de la méthode de calcul utilisée « une affectation de 0,4 période par élève » mais, puisque « [l]es projections sur les populations des 5 options CPU montrent toutefois que l'hypothèse initialement retenue de 0,45 période est compatible avec les objectifs budgétaires retenus (équilibre budgétaire obligatoire », il est proposé « de retenir 0,45 période pour la remédiation ».

<sup>15</sup> *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : On relèvera en outre que l'article 3, tel qu'il est rédigé, ne peut pas être considéré comme une exécution de l'article 15/1 du décret du 29 juillet 1992. Il ne s'agit en effet pas d'un élément relatif à la méthode de calcul du complément de périodes-professeurs.

Au vu de ce qui précède, il convient que l'arrêté en projet soit revu afin de fixer uniquement, comme le prévoit l'article 15/1, la méthode permettant de calculer le complément de périodes-professeurs à allouer aux établissements concernés. Si l'auteur du projet souhaite indiquer en outre le résultat de cette méthode dans l'arrêté lui-même, il convient à tout le moins que ce résultat soit conforme à la méthode retenue et qu'il soit clair que ce résultat ne vaut que pour l'année pour laquelle le calcul a pu être effectué compte tenu des données disponibles ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* en l'espèce.

2. La référence à l'article 2, § 2, 4° et 7°, du décret du 12 juillet 2012 n'est pas correcte, ce paragraphe ne contenant aucune énumération.

### Article 12

Comme l'a observé l'Inspecteur des Finances<sup>16</sup>, cette disposition peut être comprise de deux manières. Soit il s'agit de permettre au ministre désigné de prendre les mesures administratives nécessaires à l'exécution de l'arrêté en projet et, dans ce cas, la disposition est redondante avec l'article 15 du projet<sup>17</sup> et doit être omise. Soit il s'agit de conférer au ministre désigné un pouvoir réglementaire et, dans ce cas, l'habilitation ainsi conférée est trop large pour pouvoir être admise en l'état.

Selon la note rectificative au Gouvernement du 12 juin 2018, c'est la première interprétation qui doit être retenue.

L'article 12 sera revu en conséquence.

---

<sup>16</sup> Avis du 19 février 2018.

<sup>17</sup> Sur la notion d'article d'exécution, voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandations n<sup>os</sup> 162 et s.

### Article 13

Cette disposition tend à abroger l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2014 'portant application de l'article 15/1 du décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice'. Cet intitulé a été remplacé par l'intitulé suivant : « déterminant le mode de calcul du complément de périodes-professeurs octroyé, au troisième degré de la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire, dans les options de base groupées organisées dans le régime de la CPU »<sup>18</sup>.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

---

<sup>18</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2017 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2014 portant application de l'article 15/1 du décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice'.