



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.260/2
du 8 octobre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant exécution de l'article 144 du décret
du 2018 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'

Le 13 septembre 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution de l'article 144 du décret du 2018 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'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 8 octobre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 octobre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. Même si l'article 144, § 4, du décret 'portant création du Service général des Écoles et Centres psycho-médico-sociaux et fixant le statut des directeurs de zone et délégués au contrat d'objectifs' (ci-après : le « décret ») prévoit l'institution d'« un ou plusieurs jury(s) d'admission au stage », il est peu probable que le législateur ait entendu permettre au Gouvernement de créer quatre jurys pour se répartir les candidats ayant accès à la partie orale de l'épreuve d'admission au stage, en fonction de l'ordre alphabétique de leur nom de famille (voir les articles 3 et 5 du projet).

L'établissement de quatre jurys distincts pour classer les candidats comprend inévitablement la possibilité de différentes appréciations dans l'évaluation, laquelle comporte nécessairement une part de subjectivité ¹. C'est d'autant plus le cas lorsque l'épreuve est orale et qu'il s'agit d'évaluer des compétences, telles la « gestion des collaborateurs », la « gestion des relations » et la « gestion de son fonctionnement personnel », à propos desquelles les évaluateurs disposent d'un large pouvoir d'appréciation.

L'obligation d'assurer l'unité d'appréciation, qui est une application du principe d'égalité, suppose en principe que ce soit le même jury qui, au cours d'une même session, interroge tous les candidats ². Une certaine souplesse dans la composition du jury peut, le cas échéant, s'avérer nécessaire, par exemple lorsque les candidats sont très nombreux ou pour des impératifs liés à la gestion du temps ³. Mais, dans ce cas, il faut prévoir des balises pour garantir l'approche la plus similaire de chaque candidature, comme la désignation des membres effectifs et suppléants avant le début des épreuves ⁴, le suivi d'une formation commune par les membres du jury ⁵, l'établissement d'une grille de compétences ⁶, etc.

¹ En ce sens, C.E., 13 octobre 2006, n° 163.597, Thunus (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/163000/500/163597.pdf>).

² C.E., 8 mai 2002, n° 106.492, Van Poucke (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/106000/400/106492.pdf>) ; 17 mars 2010, n° 201.961, Hubert (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/201000/900/201961.pdf>) ; 24 mai 2012, n° 219.484, Crebeck (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/219000/400/219484.pdf>).

³ C.E., 8 mai 2002, n° 106.492, Van Poucke ; 17 mars 2010, n° 201.961, Hubert.

⁴ C.E., 8 mai 2002, n° 106.492, Van Poucke.

⁵ C.E., 17 mars 2010, n° 201.961, Hubert.

⁶ *Ibid.*

Il ressort de l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret que l'intention du législateur est que « les premiers [directeurs de zone] et [délégués au contrat d'objectifs] entrent en fonction dès le tout début de l'année 2019 afin de mettre en œuvre la procédure de conclusion des contrats d'objectifs et des dispositifs d'ajustement respectivement visés aux articles 67 et 68 du décret du 24 juillet 1997 'missions' »⁷.

Si un grand nombre de candidats peut justifier une « certaine souplesse », en permettant de faire varier la composition du jury, au fil des interviews, en fonction de la disponibilité des membres effectifs et suppléants, la création de quatre jurys distincts peut apparaître comme une mesure disproportionnée. L'article 3 en projet prévoit « un membre suppléant pour chaque membre effectif composant les jurys », ce qui introduit déjà un élément de souplesse pouvant être rendu nécessaire par le délai dans lequel le décret doit être mis en œuvre sur ce point. Les pièces du dossier transmis à la section de législation ne permettent pas d'induire la nécessité d'instituer quatre jurys, composés chacun de huit membres effectifs et suppléants, pour évaluer un maximum de cent cinquante candidats.

En tout état de cause, il ne se justifie pas de prévoir des jurys distincts pour évaluer la prestation orale des douze candidats à la fonction de directeur de zone qui seront sélectionnés au terme de l'épreuve écrite (voir l'article 144, § 3, alinéa 8, du décret). Dans un arrêt Naviaux, n° 230.255, du 19 février 2015, le Conseil d'État a relevé qu'il n'y avait pas lieu de déroger à l'obligation pour un jury d'assurer l'unité d'appréciation entre les candidats dans un cas où « le nombre de candidats ayant confirmé leur présence était au nombre de seize et où l'épreuve orale était concentrée sur quatre journées [...] ». En l'espèce, la circonstance selon laquelle les candidats à la fonction de directeur de zone peuvent également être candidats pour la fonction de délégué au contrat d'objectifs ne constitue pas une justification suffisante. En effet, rien ne s'oppose alors à ce que ces candidats soient examinés par un même jury.

À titre subsidiaire, dans l'hypothèse où une dérogation au principe de l'unité d'appréciation du jury pourrait se justifier pour la fonction de délégué au contrat d'objectifs, l'auteur du texte devrait encore prévoir les balises pour garantir une appréciation la plus similaire possible de l'ensemble des candidats. Si l'article 3 dispose que « les quatre jurys fixent en commun des règles de fonctionnement et d'évaluation uniformes », il serait prudent de prévoir qu'une ou plusieurs personnes soi(en)t désignée(s) comme membre(s) des quatre jurys pour assister à l'ensemble des auditions et garantir ainsi, par leur présence, une certaine unité d'appréciation de tous les candidats. Il faudrait également s'assurer que les experts externes, désignés par le Gouvernement au sein des quatre jurys, aient des qualifications équivalentes. Conformément à l'article 144, § 4, alinéa 1^{er}, 3°, du décret, l'expert externe doit avoir « une compétence spécifique en lien avec une des missions de la fonction visée par le recrutement », ce qui peut conduire à désigner, pour chacun des quatre jurys, des experts

⁷ 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, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 664/1, p. 15.

externes présentant des compétences spécifiques distinctes, ce qui est de nature à porter atteinte au principe d'égalité.

2. L'article 3, alinéa 1^{er}, seconde phrase, en projet dispose que « le Jury évalue l'ensemble des épreuves afférentes aux fonctions de promotion de directeur[r] de zone et de délégu[e] au contrat d'objectifs ». L'article 8, § 4, prévoit qu'au terme de l'épreuve écrite, « les jurys sélectionnent les 12 candidats à la fonction de directeur de zone et les 150 candidats à la fonction de délégué au contrat d'objectifs les mieux classés » et « les convoquent pour la partie orale de l'épreuve ». L'article 10 dispose qu'à l'issue des deux parties de l'épreuve d'admission au stage, « les jurys établissent un classement général unique pour la fonction de directeur de zone et un classement général unique pour la fonction de délégué au contrat d'objectifs, lequel est ensuite décliné par groupement de zones selon le choix opéré par les candidats dans leur candidature ».

Dans l'hypothèse où l'auteur du texte maintiendrait un système d'évaluation à plusieurs jurys, il faudrait qu'il précise quel(s) jury(s) est/sont compétent(s) pour examiner la recevabilité des candidatures, ainsi que les modalités de fonctionnement, en particulier les quorums de présence et de vote à respecter lorsque les jurys statuent ensemble.

3. Le projet doit être revu à la lumière des deux observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de supprimer le mot « notamment » puisque le projet exécute exclusivement les habilitations prévues à l'article 144 du décret ⁸.

2. Le préambule doit attester que le « test genre » a bien été accompli et que le ministre de la Fonction publique a donné son accord, comme cela ressort du dossier transmis au Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 2°, la définition du « directeur de zone » est à la fois erronée et incomplète.

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative, recommandation n° 27b.

D'une part, elle ne tient pas compte de la possibilité prévue par l'article 5, § 3, du décret de charger, selon les besoins, le directeur de zone de plusieurs zones ou de l'autoriser à effectuer des missions au sein d'une autre zone.

Plus fondamentalement, les missions qui sont décrites dans la disposition en projet se rapprochent davantage de celles que l'article 7, § 1^{er}, du décret confie au délégué au contrat d'objectifs.

Quant à la définition du « délégué au contrat d'objectifs », elle ne couvre qu'une partie des missions que la disposition légale précitée attribue à ces agents.

Les définitions précitées seront revues en renvoyant aux dispositions du décret qui énumèrent l'ensemble des missions de chacune de ces deux catégories d'agents.

2. Les mots « regroupement de zones » doivent être remplacés par les termes « groupement de zones » pour se conformer à la terminologie employée à l'article 144, § 2, alinéa 3, du décret.

La même observation vaut pour l'article 7, alinéa 1^{er}, 3^o.

Article 3

À l'alinéa 3, il convient de préciser les cas dans lesquels un membre suppléant remplace un membre effectif.

Article 7

1. Le principe d'égale admissibilité aux emplois publics, qui n'est qu'une application du principe d'égalité, implique la publicité des vacances d'emplois ainsi que des conditions d'accès et des critères de sélection⁹.

L'article 7 détermine le contenu de l'appel à candidatures. Pour se conformer au principe précité, l'appel à candidatures doit également contenir les informations complémentaires suivantes :

– les destinataires de l'appel à candidatures, à savoir les membres du personnel pour l'année scolaire 2018-2019 mais également des « extérieurs » à partir de l'année scolaire 2019-2020 ; l'auteur du texte doit, en outre, prévoir le mode de publication des appels à candidatures, de manière à atteindre ses destinataires ;

⁹ C.E., 4 février 2010, n° 200.492, Schmetz (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/200000/400/200492.pdf>) ; 6 avril 2011, n° 212.493, Denoncin (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/212000/400/212493.pdf>) ; 5 février 2013, n° 222.384, Mahieu (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/222000/300/222384.pdf>).

- au point 1°, le moment où les conditions d'accès doivent être réunies ;
- aux points 2° et 3°, les conséquences attachées au non-respect des modalités et des délais pour faire acte de candidature, ainsi qu'à l'hypothèse d'une candidature qui serait incomplète ;
- le contenu de la fonction à pourvoir, les compétences requises, ainsi que les critères de sélection.

2. L'alinéa 2 dispose que

« l'appel à candidatures précise le règlement d'ordre intérieur applicable à l'épreuve de sélection, tant pour la partie orale que pour la partie écrite ».

Le projet ne prévoit cependant pas qui doit établir ce règlement d'ordre intérieur, qui n'est visé par aucune autre disposition du décret ou du présent projet. Par ailleurs, il ne peut s'agir de compléter dans ce règlement d'ordre intérieur les modalités de l'épreuve de sélection puisque celles-ci doivent figurer dans le projet conformément à l'article 144, § 3, alinéa 3, du décret¹⁰. En revanche, le principe d'égale admissibilité aux emplois publics impose bien, dans l'appel à candidatures, de porter à la connaissance des candidats potentiels les règles applicables à l'épreuve de sélection.

Article 8

1. Le rappel dans un arrêté réglementaire d'une disposition de force obligatoire supérieure est non seulement superflu mais pareille manière de faire a en outre pour effet d'occulter la véritable norme supérieure : en reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit en effet comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure. Il est vrai que, dans un but de lisibilité de l'ensemble du dispositif, il peut être admis de reproduire des normes de niveau hiérarchique supérieur mais, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, le texte doit alors indiquer qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide, par exemple de la formule « Conformément à [...] du décret [...], [...] »¹¹.

Tel est le cas de l'article 8, § 1^{er}, première phrase, qui reproduit l'article 144, § 3, alinéa 4, du décret, de l'article 8, § 2, 1°, qui reproduit l'article 144, § 3, alinéa 5, 1°, du décret, et de l'article 8, § 4, qui paraphrase l'article 144, § 3, alinéa 8, du décret.

¹⁰ En ce sens, voir les avis n^{os} 53.024/2 et 53.025/2 donné le 27 mars 2013 sur deux projets d'arrêtés devenus l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 mars 2013 'fixant les modalités de l'épreuve de sélection en vue de la promotion à une fonction d'inspecteur' et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 mars 2013 'fixant le profil de fonction générique de la fonction de directeur' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53024.pdf>; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53025.pdf>).

¹¹ En ce sens, voir l'avis n^o 53.304/2 donné le 3 juin 2013 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 juin 2013 'fixant les modalités de fonctionnement du jury de l'épreuve de sélection en vue de la promotion à une fonction d'inspecteur' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53304.pdf>).

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 10, alinéa 1^{er}, qui paraphrase l'article 144, § 3, alinéa 10, du décret.

2. L'article 144, § 3, alinéa 5, 1^o, du décret prévoit que les critères d'évaluation de la partie écrite portent sur la capacité à répondre à des questions théoriques sur chacune des compétences spécifiques définies dans le profil des compétences attendu dès l'entrée en stage du directeur de zone ou du délégué au contrat d'objectifs. S'agissant du directeur de zone, l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, a), omet de préciser que l'épreuve écrite doit évaluer la compétence spécifique « connaissance générale élémentaire du fonctionnement d'un établissement scolaire », visée à l'annexe 1 (1) e.

Dès lors qu'une disposition légale prévoit que chacune des compétences spécifiques attendues d'un directeur de zone doivent être testées lors de l'épreuve écrite, il n'appartient pas au Gouvernement de limiter celle-ci à l'évaluation de certaines de ces compétences spécifiques¹².

La situation se présente de manière différente pour ce qui concerne le point (2) b, des annexes n° 1 et n° 2, qui exigent notamment, au titre des compétences techniques, d'« excellentes compétences de communication [...] écrite », lesquelles ne font pas, non plus, l'objet d'une évaluation, ni lors de l'épreuve écrite qui se déroule sous la forme d'un questionnaire à choix multiples, ni lors de l'épreuve orale. En effet, l'article 144, § 3, du décret prévoit que la partie écrite doit permettre d'évaluer « la capacité de répondre à des questions de jugement situationnel démontrant des compétences techniques [...] », non pas « les », « toutes » ou « chacune de » ces compétences. Quant à la partie orale, la disposition législative précitée dispose que « l'épreuve porte sur la compétence technique de communication orale [...] », à l'exclusion donc de la communication écrite. Il en résulte que le Gouvernement peut décider, dans le cadre de l'habilitation qui lui est donnée de « fixer les modalités de chacune des parties de l'épreuve [...] et les critères d'évaluation de chacune d'elles sur la base du profil de compétences [...] », de ne pas tester la compétence technique « communication écrite », même si celle-ci est reprise dans le profil des compétences.

3. L'article 8, § 2, omet de viser les « bonnes compétences en utilisation des outils de la bureautique [...] », reprises à l'annexe 1 (2) c et à l'annexe 2 (2) c, alors que celles-ci sont mentionnées à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, b), et 2^o, b), au titre de compétences techniques que l'épreuve écrite doit évaluer.

Il convient de résoudre cette contradiction.

¹² En ce sens, entre autres, voir C.E., 24 juin 2014, n° 227.812, Vanham (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/227000/800/227812.pdf>) ; 7 janvier 2015, n° 229.737, Bertrand (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/229000/700/229737.pdf>) ; 20 janvier 2015, n° 229.874, D'Ans (<http://www.raadvst-consetat.be/Arrets/229000/800/229874.pdf>).

4. À l'article 8, § 3, on ne perçoit pas la raison pour laquelle les membres du/des jury(s) ne devraient assister aux épreuves écrites qu'à titre exclusif d'observateurs, alors que, conformément à l'article 3 en projet, « le jury évalue l'ensemble des épreuves » et est donc notamment compétent pour rejeter les candidatures en cas de tricherie.

Article 11

L'article 11 prévoit que « le présent arrêté entre en vigueur le jour de son adoption ».

Ce procédé méconnaît l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Pour le surplus, la section de législation n'aperçoit pas les raisons de déroger aux règles normales d'entrée en vigueur des arrêtés réglementaires.

Cette disposition doit dès lors être omise.

Annexe n° 1

1. Il y a lieu de remplacer, dans l'annexe n° 1, les mots « débiter dans la fonction » par « dès l'entrée au stage ». Le projet exécute en effet l'article 144, § 3, alinéa 2, du décret, qui habilite le Gouvernement à fixer le profil de compétences attendues « dès l'entrée au stage du directeur de zone et du délégué au contrat d'objectifs », et non les articles 5, § 2, et 7, § 2, du décret, qui habilitent le Gouvernement à fixer « le profil de fonction » de directeur de zone et de délégué au contrat d'objectifs.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'annexe n° 2.

2. Le visa de l'annexe doit indiquer la date de l'arrêté à laquelle elle est jointe. Par ailleurs, l'intitulé de cet arrêté doit être modifié et viser l'article 144 du décret, pas son article 123.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'annexe n° 2.

Annexe n° 2

Pour la compétence générique et comportementale « gestion des tâches », il y a une contradiction entre le profil de base « résoudre des problèmes » repris dans le tableau et le profil de base « décider » qui figure dans la description.

Il convient de supprimer cette incohérence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT