CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 65.389/2
du 18 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun'

‡LW-CADTMAADA-GFDIJVT‡

Le 8 février 2019, 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 'portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 18 mars 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice, et Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2019.

*

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

OBSERVATION PRÉALABLE

Eu égard à l'abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État et à la teneur de l'avant-projet, il ne lui a pas été possible de procéder à un examen exhaustif de celui-ci, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 [1].

En particulier, il n'a pas été procédé à un nouvel examen systématique des dispositions qui reproduisent des dispositions existantes, pour lesquelles il est renvoyé aux très nombreux avis rendus précédemment.

Le présent avis se limitera donc à l'examen de quelques questions particulièrement importantes qui sont posées par l'avant-projet. Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit de ce que, dans le présent avis, aucune observation ne serait formulée sur certaines dispositions ou certaines questions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. L'entreprise de codification du droit de l'enseignement fondamental et secondaire

1. Comme l'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret à l'examen « porte les deux premiers des huit livres de ce qui constituera à terme le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire », le futur « CODEX ». Son ambition est « d'ordonner, de rassembler et de mieux assurer la cohérence d'une législation qui l'a perdu[e] au fil des réformes ». L'exposé des motifs précise encore ce qui suit :

> « Ce Code combine des démarches de codification à droit constant et de codification créatrice. La nécessité de cette dernière démarche est évidente : en incorporant dans un même texte des dispositions issues de sources éparses, il est apparu utile de simplifier certaines procédures, de clarifier certains concepts, de supprimer les pratiques désuètes ou les archaïsmes qui émaillaient de textes remontant au Pacte scolaire et à l'Éducation nationale.
>
> Plus fondamentalement, ce Code est le véhicule de réformes qui participent de la dynamique de changement du Pacte pour un Enseignement d'excellence. [...].
>
> Le Livre 1 pose les principes fondamentaux de l'enseignement [...].
>
> Le Livre 2 comprend l'ensemble des dispositions exclusivement applicables au tronc commun [...].
>
> Le Livre 3 rassemblera les règles dont la portée se limite à l'enseignement fondamental ordinaire [...].
>
> Le Livre 4 celles qui se limitent à l'enseignement secondaire ordinaire [...].
>
> Le Livre 5 sera dédié à l'enseignement spécialisé [...].

[1] Il résulte de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, que, lorsque, comme en l'espèce, l'avis de la section de législation est réclamé dans un délai de trente jours, celle-ci peut limiter son examen à la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, au fondement juridique de ce texte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

Le Livre 6 traitera de dispositifs transversaux qui, sans concerner l'ensemble des élèves, dépassent la division en niveaux ou entre enseignements ordinaire ou spécialisé [...].

Le Livre 7 reprendra les règles en matière de financement de l'enseignement [...].

Le Livre 8 sera celui des dispositions finales [...] ».

Qu'il s'agisse de reproduire des règles existantes ou de prévoir des règles entièrement nouvelles, l'avant-projet de décret à l'examen constitue l'expression d'une nouvelle manifestation de volonté du législateur. En conséquence, ce sont toutes les dispositions du Code en projet qu'il y a lieu de considérer comme étant des dispositions nouvelles, ce qui a notamment pour conséquence que la publication du décret au *Moniteur belge* fera courir un délai de six mois pour un éventuel recours devant la Cour constitutionnelle à l'égard de l'ensemble des dispositions [2], même à l'égard de celles qui reproduisent telles quelles des dispositions existantes [3].

2. Comme l'a relevé la section de législation,

« [...] un Code se définit comme étant un 'corps cohérent de textes englobant selon un plan systématique l'ensemble des règles relatives à une matière' [4]. Un Code se doit donc d'être cohérent, systématique et complet ».

L'exposé des motifs précise toutefois que,

« vu le niveau de complexité de la législation scolaire, il parait inconcevable de rédiger et d'adopter un Code rassemblant un tel matériau en une seule fois » [5].

La technique retenue est dès lors celle de la 'législation en modules' :

« [...] les différentes parties du Code seront insérées au fur et à mesure par le biais des différents décrets, en fonction de l'avancement des travaux de codification et de la mise en œuvre du Pacte pour un Enseignement d'excellence [6]. Ce phasage offre à la fois l'avantage d'obtenir rapidement des résultats concrets (création du Code), d'étaler dans le temps la charge de travail, et de laisser le temps aux différents intervenants de mener une réflexion approfondie sur la révision de la règlementation et la mise en œuvre du Pacte d'excellence ».

---

[2] Article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle'.

[3] Voir not. l'avis n° 36.642/4-36.645/4 donné le 18 mars 2004 sur les avant-projets devenus, respectivement, le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif au livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 696/1, pp. 168 à 175, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36642.pdf) et le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif au livre Ier du Code de l'environnement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 695/1, pp. 43 à 50, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/36645.pdf).

[4] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité :* Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, publié sous la direction de G. CORNU, 7e éd., Paris, P.U.F., 1998, v° « Code ».

[5] Exposé des motifs, p. 13.

[6] *Note de bas de page n° 7 de l'exposé des motifs cité :* Cette méthodologie s'inspire de celle utilisée par le législateur fédéral pour élaborer le Code de droit économique (voy. notamment les explications de l'exposé des motifs du projet de loi introduisant le Code de droit économique : *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2543/1).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

Cette méthode ne permet toutefois pas d'avoir une vision globale des modifications qui vont intervenir. Pour ne prendre qu'un exemple, dès lors que le Code en projet instaure un tronc commun qui comprend la troisième année secondaire [7] et prévoit que les trois premières années de l'enseignement secondaire formeront le degré inférieur de cet enseignement, la question se pose de savoir quel sort sera réservé aux quatrième à septième années de l'enseignement secondaire, qui seront appelées à former le degré supérieur de l'enseignement secondaire [8], organisé en une section de transition et une section de qualification [9]. Le Code en projet est en effet muet quant aux conséquences de cette organisation sur les conditions d'admission dans les différentes années d'études de ce degré supérieur ou encore sur ce qu'il adviendra de la subdivision actuelle en enseignement général, technique, professionnel ou artistique, spécialement en ce qui concerne le passage de la troisième à la quatrième année secondaire [10].

À défaut d'avoir connaissance de tous les éléments appelés à constituer le Code de l'enseignement fondamental et secondaire et de la manière dont il est prévu de les articuler, il n'est pas possible d'apprécier en pleine connaissance de cause le caractère cohérent, systématique et complet de l'opération de codification envisagée [11].

3.1. En outre, en l'espèce, le Code intervient alors que d'autres chantiers issus du Pacte pour un enseignement d'excellence sont encore en cours, qu'il s'agisse de projets de décrets déposés au Parlement ou d'avant-projets qui ont récemment été soumis pour avis à la section de législation.

De manière systématique, la section de législation a jusqu'à présent attiré l'attention sur la nécessité de « veiller à ce que les différents dispositifs s'articulent harmonieusement » et à ce que « [l]'entrée en vigueur de ces différents textes [soit] organisée de manière à assurer cette correcte articulation » [12].

Force est de constater que le Code en projet, loin de permettre d'assurer cette correcte articulation, la rend encore plus compliquée à garantir. En effet, tant la technique

[7] Art. 121-5 du Code en projet.

[8] Art. 121-4 du Code en projet.

[9] Art. 121-6, alinéa 1er, du Code en projet. L'article 121-6, alinéa 2, utilise les termes de « section humanités de transition ». L'article 121-6, alinéa 3, utilise les termes de « section humanités de qualification ».

[10] L'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 29 juin 1984 'relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire' n'est ni repris ni modifié, ni abrogé par le Code en projet.

[11] Une codification n'a de sens que si elle constitue un ensemble cohérent de normes réglant une matière déterminée. Cette cohérence implique que les auteurs d'un projet de code veillent à avoir une vision d'ensemble du projet de manière à éviter les incertitudes et les contradictions.

[12] Voir not. l'avis n° 63.484/2 donné le 11 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 septembre 2018 '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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 665/1, pp. 75 à 94, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63484.pdf) et les avis qui s'y réfèrent.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

retenue – codification [13] à droit constant accompagnée d'une codification créatrice – que le moment choisi, loin de clarifier la législation, risquent en effet de la rendre encore plus nébuleuse.

3.2. Ainsi, plusieurs chapitres du Code reproduisent des dispositions existantes alors que, dans le même temps, d'autres projets ou avant-projets de décret ont précisément pour objet de modifier ou remplacer ces dispositions.

Tel est notamment le cas des dispositions relatives à la reconnaissance des fédérations de pouvoirs organisateurs [14] ou à la gratuité de l'enseignement [15].

On peut également citer, dans les textes récemment examinés par la section de législation et qui ont un impact sur le texte à l'examen, l'avant-projet de décret 'relatif à la mise en œuvre de l'année complémentaire organisée au quatrième degré de l'enseignement professionnel secondaire complémentaire, section soins infirmiers et modalités de recours' [16] ou encore le projet de décret 'visant à renforcer l'accrochage scolaire des élèves de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé de forme ne répondant plus à la définition de l'élève régulier, et portant diverses mesures en matière d'inscription tardive, de signalement, de fréquentation des cours, et de dispense de certains cours' [17].

Dans le même ordre d'idées, l'article 8 de l'avant-projet tend à modifier l'article 6 du décret du 5 août 1995 'fixant l'organisation générale de l'enseignement

[13] Même si à proprement parler, aucune œuvre de codification au sens des principes de technique législative (à savoir une codification des règles en vigueur par le Gouvernement qui aurait été habilité à ce faire par le législateur) n'est donc envisagée. Voir l'avis n° 64.927/4, p. 17 (non publié actuellement).

[14] Comparer les articles 165-2 et 165-3 du Code en projet, qui reproduisent les articles 5*bis* et 5*ter* de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement', avec les articles 17 et 18 de l'avant-projet de décret 'relatif au service et aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement', à propos duquel la section de législation a donné, le 7 janvier 2019, l'avis n° 64.827/2 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 779/1, pp. 61 à 77, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64827.pdf).

[15] Comparer les articles 172-2 à 172-5 du Code en projet, qui reproduisent les articles 100, §§ 2 à 7, et 101, §§ 1er et 2, du décret « missions », avec les articles 4 et 5 du projet de décret 'visant à renforcer la gratuité d'accès à l'enseignement', adopté en séance plénière par le Parlement de la Communauté française le 13 mars 2019 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 765/5 ; *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 13, p. 91) et à propos duquel la section de législation a donné, le 28 janvier 2019, l'avis n° 65.071/2 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 765/1, pp. 21 à 31, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65071.pdf). Voir, par ailleurs, l'avis n° 65.320/2 donné le 27 février 2019 sur un avant-projet de décret 'visant une concertation plus efficiente dans l'enseignement ordinaire et spécialisé', qui tend à modifier l'article 100, § 2, alinéa 3, 2°, du même décret (article 40 de cet avant-projet), non publié actuellement.

[16] La section de législation a donné, le 25 février 2019, l'avis n° 65.270/2 sur cet avant-projet de décret (non publié actuellement).

[17] Comparer l'article 171-10, alinéa 4, du Code en projet, qui reproduit l'article 26 du décret du 21 novembre 2013 'organisant divers dispositifs scolaires favorisant le bien-être des jeunes à l'école, l'accrochage scolaire, la prévention de la violence à l'école et l'accompagnement des démarches d'orientation scolaire', avec l'article 5 de ce projet de décret, adopté en séance plénière par le Parlement de la Communauté française le 13 mars 2019 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 764/3 ; *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 13, p. 89) et à propos duquel la section de législation a donné, le 28 janvier 2019, l'avis n° 65.072/2 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 764/1, pp. 23 à 28, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65072.pdf).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

supérieur en Hautes Écoles', alors que son abrogation est prévue par l'article 64 du décret du 21 février 2019 'fixant l'organisation de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles' [18].

Il convient également de mentionner l'avant-projet de décret 'portant diverses dispositions en matière d'enseignement obligatoire et de bâtiments scolaires', actuellement soumis à l'avis de la section de législation (portant le numéro de rôle 65.476/2), qui tend à modifier, à la même date du 1er septembre 2019, plusieurs dispositions dont l'abrogation est prévue par l'article 3 des dispositions finales de la codification en projet.

Interrogé à ce sujet, le délégué de la Ministre a transmis un tableau dans lequel apparaissent les dispositions qui seront intégrées dans le Code avant son dépôt au Parlement et celles qui devront être modifiées en vue de tenir compte de l'état d'avancement des différents autres textes en projet.

On relève tout d'abord que, pour pouvoir examiner en connaissance de cause les projets de textes qui leur sont soumis, tant la section de législation lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis que le Parlement quand des projets lui sont présentés, doivent disposer de textes en état d'être adoptés et publiés et dont l'application dans le temps est clairement réglée. Tel n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Par ailleurs, il n'est pas évident de comprendre comment l'intégration interviendra lorsqu'il s'agit de dispositions faisant partie de projets de décret qui ont été déposés au Parlement en vue de leur adoption [19].

Enfin, en tout état de cause, en ce qui concerne l'incorporation de textes qui n'auraient pas été déposés au Parlement, l'auteur de l'avant-projet devrait s'assurer de joindre au dossier qu'il déposerait au Parlement les avis de la section de législation donnés sur ces textes.

3.3. Le Code en projet a vocation à remplacer un certain nombre de dispositions de lois et de décrets auxquelles de nombreux autres textes se réfèrent, non seulement dans la législation actuelle, mais également dans certains dispositifs adoptés très récemment – et qui devraient entrer en vigueur prochainement – ou qui sont même encore à l'état d'avant-projet. On songe plus particulièrement au 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 »), auquel il est fait abondamment référence, par exemple, dans le décret du 10 janvier 2019 'relatif au service général de l'inspection' et dans un avant-projet de décret 'relatif à la gouvernance numérique

[18] *Moniteur belge*, 14 mars 2019.

[19] Dans l'hypothèse où ces projets ne seraient finalement pas adoptés en séance plénière par le Parlement de la Communauté française, mais intégrés dans le Code en projet, il faudrait prendre des mesures afin d'assurer à quiconque souhaiterait, plus tard, prendre connaissance des travaux parlementaires, d'accéder à l'avis de la section de législation et aux discussions qui ont eu lieu en Commission sur le projet finalement non abouti. Dans l'hypothèse où ces projets seraient finalement adoptés par le Parlement, le Code en projet, tout en reprenant le contenu de ces textes, devrait en prévoir l'abrogation, ce qui parait difficile à faire, dès lors que ces textes risquent d'être sanctionnés et promulgués peu de temps avant l'adoption du Code.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire', sur lequel l'avis n° 65.450/2 a été donné ce jour.

Autrement dit, l'adoption du Code nécessitera d'adapter un nombre important d'autres dispositifs décrétaux, dont certains qui viennent tout juste d'être adoptés ou qui ne le sont même pas encore.

3.4. Dans plusieurs dispositions en projet, reprenant des textes existants, les références qui sont faites à d'autres textes ne sont plus d'actualité ou posent des difficultés dès lors qu'elles renvoient à des textes en cours de modification. À titre d'exemples, on peut citer :

1° l'article 131-1, 57°, qui définit le « Service de promotion de la santé à l'école » en renvoyant au décret du 20 décembre 2001 'relatif à la promotion de la santé à l'école', alors que ce décret est abrogé par le décret 'relatif à la promotion de la santé à l'école et dans l'enseignement supérieur hors universités' adopté par le Parlement le 13 mars 2019 [20] ;

2° l'article 131-1, 58°, qui définit le « Service francophone des métiers et des qualifications » en renvoyant à un accord de coopération du 27 mars 2009, alors qu'un accord de coopération plus récent [21] règle cette matière ;

3° l'article 131-1, 60°, qui définit la notion de « Service ou cellule de soutien et d'accompagnement » en utilisant la terminologie d'un avant-projet de décret 'relatif au service et aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement' sur lequel la section de législation a donné, le 7 janvier 2019, l'avis n° 64.827/2 [22], mais en renvoyant à l'article 4 du décret du 8 mars 2007 'relatif au service général de l'inspection, au service de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement organisé par la Communauté française, aux cellules de conseil et de soutien pédagogiques de l'enseignement subventionné par la Communauté française et au statut des membres du personnel du service général de l'inspection et des conseillers pédagogiques', que l'avant-projet précité tend à abroger ;

4° l'article 152-5, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 6, qui renvoie aux articles 30 et 31 du décret du 2 février 2007 'relatif au statut des directeurs', alors que ces articles sont renumérotés par un projet de décret 'modifiant diverses dispositions relatives aux fonctions de

[20] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 761/5 ; *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 13, p. 84.

[21] Accord de coopération entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'concernant le Service francophone des Métiers et des Qualifications (en abrégé SFMQ)', conclu à Bruxelles le 29 octobre 2015 et auquel la Communauté française a porté assentiment par un décret du 10 décembre 2015.

[22] Avant-projet de décret 'relatif au service et aux cellules de soutien et d'accompagnement de l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française et au statut des conseillers au soutien et à l'accompagnement' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 779/1, pp. 61 à 77, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64827.pdf).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

directeur et directrice, aux autres fonctions de promotion et aux fonctions de sélection', adopté par le Parlement le 13 mars 2019 [23] ;

5° les articles 179-9, alinéa 3, et 179-10, § 2, alinéa 4, qui font référence à une mesure d'aide contrainte en application de la loi du 8 avril 1965 'relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait' ou du décret du 4 mars 1991 'relatif à l'Aide à la Jeunesse' alors que le décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse' a abrogé de nombreuses dispositions de la loi du 8 avril 1965 ainsi que le décret du 4 mars 1991 précités [24].

4. À ce stade, il est permis de se demander si les difficultés ainsi relevées ne sont pas le reflet d'une insuffisance d'aboutissement de la réflexion à mener et de l'organisation des mesures à prendre en vue de réaliser la codification du droit de l'enseignement fondamental et secondaire dans le cadre d'un dispositif qui, comme l'implique la notion même de code, se doit d'être cohérent, systématique et complet.

Bien qu'il soit difficile d'anticiper toutes les difficultés de pareille entreprise de codification, la question se pose, à vrai dire, de savoir si c'est le bon moment pour entreprendre un tel chantier.

Sur ce dernier point, tout bien considéré, on peut en effet s'interroger sur le choix de procéder à une codification du droit de l'enseignement avant le 1er septembre 2019 dès lors qu'il s'agit d'une date charnière pour la plupart des dispositifs liés au Pacte d'Excellence [25]. Il ne semble pas qu'il soit de bonne législation de vouloir y procéder à tout le moins avant cette date. En outre, compte tenu de la fin prochaine de l'actuelle législature, il sera pratiquement impossible, en cas de difficulté touchant la cohérence de la législation ayant vocation à s'appliquer à partir du 1er septembre 2019, d'apporter les corrections nécessaires.

[23] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 766/6 ; *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 13, p. 95. Sur les problèmes suscités par cette renumérotation, voir l'avis n° 65.001/2 donné le 31 janvier 2019 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 766/1, pp. 138 à 167, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65001.pdf).

[24] Et dont il ressort qu'il convient désormais d'utiliser les termes « directeur de la protection de la jeunesse ».

[25] Il est renvoyé aux textes cités aux points 3.2, 3.3 et 3.4. Voir également l'entrée en vigueur de l'article 152-3, § 1er, 4°, du Code en projet, qui est liée, selon l'article 1er des « dispositions finales », à l'entrée en vigueur d'un décret organisant le travail collaboratif, alors que l'entrée en vigueur de ce décret est prévue à la même date que celle prévue à l'article 1er du Code, en l'occurrence le 1er septembre 2019 (voir l'article 50 du projet de décret 'portant diverses dispositions relatives à l'organisation du travail des membres du personnel de l'enseignement et octroyant plus de souplesse organisationnelle aux Pouvoirs organisateurs' adopté en séance plénière par le Parlement de la Communauté française le 13 mars 2019, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 749/6 ; *C.R.I.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 13, p. 88). Voir encore l'article 131-1, 35°, 39°, 40°, 41°, 49° et 65°, du Code en projet, et l'article 7, alinéa 1er, des dispositions finales (qui modifie l'article 5 du décret « missions »), qui ont le même objet, sans que les définitions qui y sont formulées le soient de manière identique, que les 29°, 30° et 42° de l'article 5 du décret « missions », tels qu'insérés par l'article 1er, b), d'un décret du 13 septembre 2018, qui entrera en vigueur à la même date du 1er septembre 2019. On relèvera en outre que plusieurs autres définitions de l'article 5 du décret « missions », telles qu'insérées par l'article 1er, b), précité, ne sont toutefois pas reprises dans l'article 131-1 du Code en projet.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

Par conséquent, eu égard aux observations fondamentales qui sont formulées dans le présent avis, mais surtout en raison du caractère évolutif de la législation dans la période précédant la date du 1er septembre 2019, il n'a pas été possible d'examiner l'exactitude et la complétude des dispositions abrogatoires citées aux articles 3 à 5 ou des dispositions modificatives visées aux articles 6, 7 et 9 des dispositions finales du Code en projet.

5. On relèvera au surplus que ce chantier devra de toute manière être réexaminé à la lumière des changements intervenus au niveau fédéral en ce qui concerne l'abaissement à cinq ans de l'âge du début de l'obligation scolaire [26].

6. En conclusion, pour toutes les raisons évoquées ci-avant, il est source d'insécurité juridique de débuter cette entreprise de codification du droit de l'enseignement à l'heure actuelle.

La section de législation invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à sérieusement réexaminer s'il ne serait pas préférable de prévoir, dans un premier temps, la seule réforme du tronc commun et de reporter à plus tard son entreprise de codification [27].

Ceci étant, telle qu'elle est envisagée, la codification en projet suscite de toute manière les importantes difficultés suivantes.

II. La compétence de la Communauté française

7. Dès lors que la codification en projet est l'œuvre du législateur décrétal et s'analyse comme l'expression d'une nouvelle manifestation de sa volonté, elle doit rester limitée aux dispositions relevant de la compétence de la Communauté française.

Elle ne peut donc pas reprendre à son compte le contenu de dispositions qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, a) et b), et § 2, de la Constitution ou de l'article 129, § 1er, 2°, et § 2, de la Constitution.

Dans le Code en projet, sont ainsi concernés :

1° le titre 2 du livre 1er (en tant qu'il concerne les conditions minimales de délivrance des diplômes) ;

2° le chapitre 1er du titre 7 du livre 1er (en tant qu'il est relatif à la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire) [28] ;

[26] Voir la proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire afin d'instaurer l'obligation scolaire à partir de l'âge de cinq ans' adoptée par la Chambre des représentants en séance plénière le 14 mars 2019 (*C.R.I.*, chambre, 2018-2019, séance du 14 mars 2019 (soir), CRIV54 PLEN 275, p. 23).

[27] En ce sens, cons. l'avis de l'Inspecteur des Finances du 16 novembre 2018.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

3° le chapitre 1er du titre 8 du livre 1er (en tant qu'il concerne la langue de l'enseignement).

Par conséquent, il y a lieu soit d'omettre les dispositions concernées soit de faire référence dans ces dispositions à la législation fédérale.

En ce qui concerne plus particulièrement la langue de l'enseignement, on relèvera que, dans un avis n° 65.177/2 donné le 12 février 2019, la section de législation a eu l'occasion d'observer ce qui suit :

> « L'avant-projet contient des dispositions tendant à modifier :
>
> – la loi du 30 juillet 1963 'concernant le régime linguistique dans l'enseignement' (titre Ier, articles 1er et 2) ;
>
> – le décret du 17 juillet 2003 'portant des dispositions générales relatives à l'enseignement en langue d'immersion et diverses mesures en matière d'enseignement' (titre II, articles 3 à 10) ;
>
> – le décret du 3 février 2006 'relatif à l'organisation des examens linguistiques' (titre III, articles 11 à 50) ;
>
> – le décret du 11 mai 2007 'relatif à l'enseignement en immersion linguistique' (titre IV, articles 51 à 55). Il contient également une disposition finale (titre V, article 56).
>
> Il y a lieu de distinguer le champ d'application territorial des titres I et III de celui des titres II et IV [29].
>
> Les titres I et III de l'avant-projet règlent des dispositions en matière d'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics en application de l'article 129, § 1er, 2°, de la Constitution dans la mesure où ils concernent la capacité linguistique du personnel enseignant et l'organisation des examens linguistiques de la langue de l'enseignement [30].
>
> Par conséquent, ces dispositions doivent se lire dans le respect des compétences territoriales de la Communauté française en la matière telles qu'elles résultent de l'article 129, § 2, de la Constitution [31]: ces dispositions ne pourront donc s'appliquer que sur le territoire de la région de langue française, sauf dans ses communes à facilités [32].

---

[28] En ce qui concerne le contrôle du respect de l'obligation scolaire, il s'agit bien d'une compétence communautaire, laquelle ne peut toutefois être exercée sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale à l'égard des enfants non scolarisés que par l'autorité fédérale.

[29] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : À ce sujet cons. *Les Grands arrêts du Droit de l'Enseignement*, « IX. 4. L'enseignement et l'emploi des langues », Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 713 à 745.

[30] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : C.C., n° 121/2003, 24 septembre 2003, B.52 ; n° 65/2006, 3 mai 2006, B.19 ; n° 28/2015, 12 mars 2015, B.8.3 à B.12 ; n° 68/2016, 11 mai 2016.

[31] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : C.C., n° 44/2005, 23 février 2005, B.11.2 ; n° 7/2012, 18 janvier 2012, B.7.1 et B.7.2 ; n° 28/2015, 12 mars 2015, B.3.1 à B.3.3.

[32] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis n° 43.617/2 donné le 15 octobre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2007 'portant diverses mesures en matière d'enseignement', en particulier l'observation formulée sous l'article 82.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

> Les dispositions du titre III, dans la mesure où elles concernent la capacité linguistique du personnel pour l'enseignement d'autres langues que celles de l'enseignement, en ce compris pour l'enseignement en immersion, doivent être considérées, au même titre que les dispositions des titres II et IV, comme réglant l'enseignement des langues en application de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution [33].
>
> Il en résulte qu'elles s'appliqueront en région de langue française ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française [34] » [35].

Dans le même ordre d'idée, il conviendra d'éviter de placer dans une même subdivision du Code les dispositions relatives à l'emploi des langues dans l'enseignement, pouvant être adoptées par le législateur décrétal en vertu et dans les limites de l'article 129, § 1er, alinéas 1er, 2°, et 2 [36], de la Constitution, et celles relatives à l'enseignement des langues, qui relèvent de la matière de l'enseignement proprement dite et peuvent être adoptées par le législateur décrétal sur la base de l'article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, de la Constitution, applicables territorialement sur la base du paragraphe 2 de cette dernière disposition.

III. La liberté de l'enseignement

8.1. L'avant-projet de décret à l'examen entend réformer l'organisation pédagogique de l'enseignement fondamental et secondaire en projet en instaurant un « tronc commun » allant de l'enseignement maternel à la troisième année de l'enseignement secondaire. Dans ce cadre, le Code en projet prévoit :

1° des référentiels de savoirs, savoirs-faires et compétences, dont il ressort que le contenu (les « attendus », article 131-1, 4°) serait précisé par année d'études (articles 221-5, § 1er, et 222-1, § 1er) ;

2° des évaluations externes non certificatives organisées annuellement au début des troisième et cinquième années primaires (article 163-5) ;

---

[33] *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : C.C., n° 44/2005, 23 février 2005, B.12.1 ; n° 7/2012, 18 janvier 2012, B.7.1 et B.7.3 ; n° 28/2015, 12 mars 2015, B.4.2 ; C.C., n° 68/2016, 11 mai 2016.

[34] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Voir l'avis n° 35.513/2 donné le 13 juin 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 17 juillet 2003 'portant des mesures générales relatives à l'enseignement en langue d'immersion et diverses mesures en matière d'enseignement' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 428/1, pp. 50 et 51, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/35513.pdf) et l'avis n° 42.022/2 donné le 24 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 11 mai 2007 'relatif à l'enseignement en immersion linguistique' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 392/1, pp. 40 à 50, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42022.pdf).

[35] Avis n° 65.177/2 donné le 12 février 2019 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant diverses mesures en matière d'immersion linguistique, des jurys délivrant le certificat de connaissance approfondie de langue d'immersion, délivrant le certificat de connaissance de la langue d'enseignement et des commissions linguistiques' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 780/1, pp. 34 à 47, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65177.pdf) .

[36] Il y a lieu de relever que, dans le chapitre 1er du titre 8 du livre 1er, du Code en projet, seul l'article 181-2 relève de la compétence de la Communauté française.

‡LW-CADTMAADA-GFDIJVT‡

3° des épreuves externes communes certificatives en vue de délivrer le certificat d'études de base à la fin de la sixième primaire (articles 232-2 et s.) et le certificat du tronc commun à la fin de la troisième secondaire (articles 233-2 et s.) ;

4° des grilles-horaires « indicatives » dans l'enseignement fondamental (article 221-5) et « de référence » (article 222-1) ou « alternatives » (article 222-2) dans le degré inférieur de l'enseignement secondaire ;

5° l'obligation de mettre en place des pratiques de différenciation de l'apprentissage et d'évaluation formative (articles 151-5 et 231-1) ;

6° les conditions dans lesquelles un élève peut être maintenu dans une même année à l'issue de celle-ci (article 231-6).

8.2. À propos des référentiels, l'exposé des motifs indique que, parmi les qualités qui seront définies par la Charte des référentiels, seront prévues « la 'précision et le souci de progression' : sans entraver la liberté pédagogique des rédacteurs de programmes, les référentiels du tronc commun veilleront à une explicitation claire et précise des contenus et des attendus d'apprentissage et de leur progression, avec un niveau d'exigence bien calibré. Les savoirs, savoir-faire et les compétences seront définis par année : cette approche permettra d'affiner la progression des apprentissages en identifiant clairement les différentes étapes du parcours et en assurant l'homogénéité de ce dernier. La précision des référentiels facilitera la construction des épreuves externes communes, qu'elles soient certificatives ou non. Elle facilitera également la mobilité entre écoles et réseaux, le cas échéant, que ce soit pour les élèves ou pour les enseignants ».

En ce qui concerne la détermination de référentiels pédagogiques – particulièrement précis par année d'études – au regard de la liberté de l'enseignement, garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution, il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière ainsi que de la légisprudence de la section de législation telle qu'elle a été rappelée dans l'observation générale n° 5 de l'avis n° 62.330/2 [37].

8.3. Il ressort des articles 232-2 et 232-10 que le certificat d'études de base (ci-après : « le C.E.B. ») sera automatiquement délivré aux élèves qui ont réussi l'épreuve externe commune, l'équipe pédagogique étant toutefois autorisée à l'accorder également aux élèves qui n'auraient pas pu y participer. Contrairement à la situation actuelle, l'équipe pédagogique ne disposera par contre plus de marge de manœuvre en vue de délivrer le C.E.B.

[37] Avis n° 62.330/2 donné le 20 novembre 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 décembre 2017 'déterminant les socles de compétences en langues modernes à l'issue du 1er degré de l'enseignement secondaire, les compétences minimales en matière de communication dans une langue moderne autre que le français à l'issue du deuxième degré de la section de transition ainsi qu'à l'issue de la section de transition, les compétences minimales en matière de communication dans une langue moderne autre que le français à l'issue de la section de qualification, lorsque l'apprentissage d'une langue moderne figure au programme d'études, les compétences terminales et savoirs requis en français à l'issue du deuxième degré de la section de transition ainsi qu'à l'issue de la section de transition' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62330.pdf).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

aux élèves qui n'auraient pas réussi l'épreuve externe commune [38]. Cette mesure nouvelle limite l'autonomie des établissements en matière de certification, qui est un des éléments constitutifs de la liberté de l'enseignement [39-40].

8.4. Concernant les grilles horaires, qui seraient établies par le Gouvernement [41], il est prévu qu'elles doivent permettre « de rencontrer les attendus annuels définis par les référentiels » [42]. L'établissement de telles grilles horaires, si elles sont contraignantes, a forcément pour effet de limiter l'autonomie et la liberté pédagogique des pouvoirs organisateurs d'enseignement [43].

Une distinction doit toutefois être faite entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

Dans l'enseignement primaire, la grille horaire ne serait qu'indicative (article 221-5).

En ce qui concerne l'enseignement secondaire, l'article 222-1 prévoit une grille horaire de référence, dont les pouvoirs organisateurs d'enseignement ne pourraient s'écarter que dans les hypothèses suivantes :

1° pour adopter une des grilles alternatives établies en application de l'article 222-2, § 1er, et à la condition d'avoir obtenu l'accord de l'organe local de concertation sociale ;

2° pour adopter d'autres modalités organisationnelles, après avis favorable de l'organe local de concertation sociale, pour autant que les volumes annuels de chaque discipline soient identiques à ceux résultant de l'application de la grille horaire de référence et à la condition d'avoir obtenu une dérogation accordée par le ministre (article 222-2, § 2).

---

[38] Comparer l'article 232-10 du Code en projet avec l'article 29 du décret du 2 juin 2006 'relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire'

[39] Voir not. l'avis n° 52.471/2 donné le 17 décembre 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 28 mars 2013 'modifiant diverses modalités d'épreuves externes prévues par le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 460/1, pp. 21 à 28, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52471.pdf).

[40] Cette mesure suscite également des questions au regard de l'égalité des élèves et du droit à l'enseignement dès lors qu'elle ne tient pas compte de circonstances autres que celles mentionnées à l'article 232-10, § 1er, pouvant expliquer l'échec à l'épreuve externe commune certificative, lesquelles peuvent être tout aussi pertinentes quant à l'attribution du C.E.B.

[41] Voir à cet égard, plus bas, l'observation n° IV formulée sur le principe de légalité en matière d'enseignement (article 24, § 5, de la Constitution).

[42] Articles 221-5, § 1er et 222-1, § 1er.

[43] Voir not. l'avis n° 53.938/2 donné le 8 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 5 décembre 2013 'modifiant les grilles-horaires dans la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et organisant les stages dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et dans l'enseignement secondaire spécialisé de forme 3 et de forme 4' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014 n° 559/1, pp. 40 à 49, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53938.pdf).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

8.5. Eu égard à ce qui précède, la réforme du tronc commun ainsi organisée réduit encore un peu plus la liberté que les établissements scolaires conservaient en matière pédagogique.

À cet égard, l'affirmation, à l'article 151-1, alinéa 1er, que « chaque pouvoir organisateur est libre en matière de méthodes pédagogiques », ne peut suffire, d'autant plus qu'elle est atténuée par l'alinéa 2, qui prévoit que « chaque pouvoir organisateur jouit de la liberté d'aménager ses horaires, et sous réserve d'approbation par le Gouvernement en vue d'assurer le niveau des études, d'élaborer ses programmes », à condition toutefois de respecter notamment « les prescriptions du présent Code en matière d'horaire des élèves ».

Lors de l'examen de l'avant-projet qui mettait en place une nouvelle gouvernance du système scolaire à travers la conclusion de « contrats d'objectifs » entre les établissements scolaires et la Communauté française [44], la section de législation a observé qu'il était « indéniable que l'avant-projet de décret, tout en se réclamant d'une volonté d'autonomiser les équipes pédagogiques, impos[ait] aux pouvoirs organisateurs des obligations nouvelles qui restreign[ai]ent la liberté d'enseignement ». Invité à justifier la nécessité et la proportionnalité des mesures en projet au regard de la liberté d'enseignement, le délégué de la Ministre avait notamment indiqué que « ce nouveau système est en réalité moins restrictif de la liberté d'enseignement que les solutions traditionnellement utilisées pour le réguler » et donnait comme exemple la manière de traiter la pratique du redoublement en précisant que, « plutôt que d'agir sur le 'comment atteindre l'objectif' comme les décrets qui interdisent le redoublement à certains moment du cursus, le présent avant-projet propose de laisser les établissements construire les solutions qui leur paraissent les plus adéquates ».

Il précisait également ce qui suit :

> « 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 ».

8.6. Interpellé sur ces questions, le délégué de la Ministre a exposé ce qui suit :

> « S'agissant, tout d'abord, des référentiels, il convient en premier lieu de souligner que leur degré de précision ne peut être apprécié au moment de l'adoption du présent avant-projet, mais uniquement lorsque ces référentiels seront soumis à la confirmation du Parlement. En deuxième lieu, il apparaît important de souligner que la réforme du tronc commun s'accompagne d'une volonté de ne plus prescrire une pédagogie particulière – la pédagogie des compétences –, mais de distinguer le quoi qui relève des référentiels et le comment qui relève de la liberté des méthodes pédagogiques rappelée dans l'article 151-1. En troisième lieu, dans le sillage de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en matière de liberté pédagogique (arrêt

[44] Avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 13 septembre 2018 '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', à propos duquel la section de législation a donné, le 11 juin 2018, l'avis n° 63.484/2 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 665/1, pp. 75 à 94, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63484.pdf).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

n° 49/2001 du 18 avril 2001), les référentiels peuvent se justifier par la volonté d'assurer l'équivalence des formations, objectif que la Cour juge légitime et adéquatement poursuivi par de telles mesures. Conformément également avec cette jurisprudence, l'obligation de prévoir une procédure de dérogation aux référentiels lors de leur adoption est explicitement rappelée (article 144-1), alors qu'aujourd'hui ce n'est qu'au moment de la confirmation de référentiels qu'une procédure de dérogation peut être envisagée.

S'agissant, ensuite, de la grille-horaire, le cadre législatif actuel contient d'ores et déjà des prescriptions plus ou moins précises selon le niveau d'enseignement.

Dans l'enseignement fondamental, le nombre total de périodes de la grille-horaire est défini dans le décret du 13 juillet 1998, qui impose également que la grille-horaire comporte certains cours et activités avec un nombre de périodes déterminé (psychomotricité pour l'enseignement maternel, éducation physique, cours 'philosophique' et cours de langue pour l'enseignement primaire). À ces périodes obligatoires, l'avant-projet se limite à ajouter une période d'éveil aux langues dans l'enseignement maternel, deux périodes d'éveil aux langues dans les deux premières années de l'enseignement primaire et deux périodes d'accompagnement personnalisé. En ce qui concerne les périodes d'éveil aux langues, l'ingérence dans la liberté des pouvoirs organisateurs demeure limitée (1 période sur 28) et se justifie par l'importance décisive de l'apprentissage des langues dans la société contemporaine, tant en termes d'ouverture au monde qu'au niveau des possibilités d'insertion professionnelle. En ce qui concerne les périodes d'accompagnement personnalisé, il ne s'agit pas d'un cours ou d'une activité portant une matière relevant d'un domaine particulier. Elles renvoient aux dispositifs permettant aux équipes éducatives de renforcer l'encadrement afin d'assurer une prise en charge personnalisée des élèves (cfr. la définition de l'article 211-1, 1°). Les équipes éducatives conservent une large autonomie pour définir les modalités de ces périodes d'accompagnement personnalisé. À cela s'ajoute la grille-horaire indicative qui ne constitue en rien une immixtion dans la liberté pédagogique des pouvoirs organisateurs. Comme son nom l'indique, cette grille-horaire ne constitue qu'une indication d'une manière d'atteindre les référentiels, un modèle qui n'est assorti d'aucune valeur contraignante.

Dans les trois premières années de l'enseignement secondaire (années que couvre l'allongement du continuum pédagogique), la législation actuelle définit un cadre particulièrement contraignant. Pour le 1er degré commun, le décret du 30 juin 2006 règle entièrement les cours et activités des 28 périodes de la formation commune, et ne laisse aux pouvoirs organisateurs de marges de manœuvre (elles-mêmes encadrés) que pour les 2 à 4 périodes d'activités complémentaires. Les fourchettes de périodes définies pour le 1er degré différencié par le même décret ne ménagent pas une autonomie sensiblement plus importante. Pour la 3e année de l'enseignement secondaire, la loi du 19 juillet 1971 définit soit des fourchettes (pour l'enseignement de transition) soit directement le nombre de périodes (pour l'enseignement de qualification) qui doivent être consacrées aux cours de la formation commune. Une autonomie accrue est concédée s'agissant des options. L'avant-projet s'engage dans une autre voie en habilitant le Gouvernement à adopter une grille-horaire de référence, dans le cadre des périodes de grille-horaire décrétalement prescrites (cours 'philosophiques', cours de langue, accompagnement personnalisé et prise en charge des domaines de l'article 142-3, 6° et 7°, de manière transversale). Cette grille-horaire de référence n'est pas, comme dans la législation actuelle, la grille-horaire imposée à l'ensemble des écoles. Elle s'applique uniquement lorsque le pouvoir organisateur n'opte pas pour une grille-horaire alternative (article 222-2). La volonté est ainsi clairement de renforcer l'autonomie des pouvoirs organisateurs quant

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

au choix des moyens à mettre en œuvre pour rencontrer les objectifs définis pour l'école.

S'agissant, enfin, des évaluations externes, il y a lieu de souligner, conformément à la légisprudence du Conseil d'État, qu'un mécanisme de dérogation est prévu pour les écoles bénéficiant de dérogations aux référentiels tant pour l'épreuve menant au certificat d'études de base (article 232-4, alinéa 3) qu'à celle menant au certificat du tronc commun (article 233-4, alinéa 2). Sur les modalités de ces épreuves, elles s'inspirent très fortement de la législation actuelle (décret du 2 juin 2006). Par ailleurs, le nombre d'épreuves externes certificatives dans les années couvertes par le tronc commun demeure similaire, celles organisées au terme de la troisième étape du continuum pédagogique étant remplacées par celle menant au certificat du tronc commun. Enfin, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt 107/2009 du 9 juillet 2009, a estimé que les épreuves externes (concernant les élèves instruits à domicile, mais l'enseignement de cet arrêt peut a fortiori s'appliquer aux élèves scolarisés dans les écoles subventionnées ou organisées par la Communauté) ne portent pas atteinte à la liberté d'enseignement ».

8.7. S'agissant de la référence faite dans cette réponse au cadre législatif actuel relatif à la grille-horaire, il est renvoyé à l'avis n° 53.938/2 donné par la section de législation le 8 octobre 2013 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 5 décembre 2013 'modifiant les grilles-horaires dans la section de qualification de l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et organisant les stages dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice et dans l'enseignement secondaire spécialisé de forme 3 et de forme 4' [45].

S'agissant de l'admissibilité des mécanismes d'évaluation certificative externe, il y a lieu d'observer que la référence faite dans cette réponse à l'arrêt n° 107/2009 du 9 juillet 2009 de la Cour constitutionnelle n'est pas entièrement pertinente dès lors que celui-ci concernait la situation particulière de l'enseignement à domicile.

8.8. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il appartient au Parlement d'apprécier si l'égalité des élèves, la liberté de l'enseignement et le droit à l'enseignement sont mis en balance de manière adéquate.

En tout état de cause, cet équilibre ne pourra être atteint que si effectivement les référentiels et « attendus » se révèlent moins contraignants que les actuels référentiels, quant à leur incidence sur la liberté de mise en œuvre des méthodes pédagogiques.

9. Selon l'article 241-1, § 1er, alinéa 2, du Code en projet,

« Un élève ne peut s'inscrire dans une autre école si, l'année précédente, il était régulièrement inscrit dans une autre école du même niveau d'enseignement ou dans une autre implantation bénéficiant du comptage séparé du même niveau d'enseignement qu'il n'avait pas fréquentée au moins pendant deux années scolaires consécutives du même niveau d'enseignement ».

[45] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014 n° 559/1, pp. 40 à 49, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53938.pdf.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

Interrogé sur l'admissibilité de cette disposition au regard de la liberté d'enseignement, en particulier la liberté de choix des parents, le délégué de la Ministre a fourni les explications suivantes :

> « L'article 241-1 adapte la logique d'interdiction de changement d'école d'une année à l'autre à la disparition des cycles/étapes. Avec le système actuel, il est interdit de changer d'école (sauf dérogation...) entre la 1re et la 2e primaires, entre la 3e et la 4e primaires, entre la 5e et la 6e primaires et entre la 1re et 2e secondaires. En revanche, le changement est tout à fait permis entre la 2e et la 3e primaires, entre la 4e et la 5e primaires, etc.
>
> La disposition est tout à la fois plus contraignante mais aussi plus libérale au regard de la liberté d'enseignement (libre choix des parents) en conditionnant la possibilité d'un changement d'école à la fréquentation [d'une école] qu'il n'avait pas fréquentée au moins pendant deux années scolaires consécutives du même niveau d'enseignement. Il n'est plus fait aucune différence entre les années de sorte qu'un élève ne pourra, par exemple, plus changer d'école entre la 4e et la 5e primaires s'il n'a pas été scolarisé durant deux années consécutives dans la même école. À l'inverse, un élève pourra désormais changer d'école entre la 3e et la 4e primaires s'il a été scolarisé durant deux années consécutives dans la même école.
>
> Le choix de substituer la limitation des cycles/étapes par une condition de scolarisation dans une même école durant deux années consécutives est notamment guidé par la mise en œuvre de dispositifs de différenciation et les modalités d'un accompagnement personnalisé (voir articles 231-2 et suiv.) pour lesquelles l'école doit disposer du temps nécessaire pour déployer les mesures envisagées et accompagner utilement les élèves. À défaut, ce processus pourrait être inefficace pour des élèves rencontrant des difficultés ».

On n'aperçoit toutefois pas en quoi le critère retenu, à savoir la fréquentation d'un établissement pendant deux ans, est pertinent par rapport à l'objectif de pouvoir laisser le temps à la mise en place de dispositifs de différenciation. En effet, contrairement à ce qui existe actuellement concernant les étapes du *continuum* pédagogique et la structure des référentiels de compétence, l'idée d'un apprentissage sur un rythme de deux années scolaires consécutives n'apparaît ni dans l'organisation du tronc commun ni dans les référentiels (qui prévoient d'ailleurs des attendus « annuels »). En outre, la condition d'avoir fréquenté pendant deux ans minimum un même établissement ne permet pas de s'assurer que cela couvrirait la période durant laquelle de tels dispositifs d'apprentissage seraient mis en place (par exemple, rien n'empêcherait un élève de quitter une école après trois ans et donc, à supposer que les dispositifs de différenciation couvrent deux années scolaires, de partir en plein milieu d'un nouveau « cycle »).

IV. La légalité en matière d'enseignement

10. L'article 111-3 habilite le Gouvernement à adapter la rédaction de dispositions « non reprises dans le présent Code » en vue d'« unifier la terminologie ».

Une telle formulation est relativement vague dans la mesure où elle pourrait s'appliquer à tout texte relatif à la matière de l'enseignement et qu'elle pourrait avoir pour

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

objet d'habiliter le Gouvernement à revoir les dispositifs existants afin d'assurer leur cohérence avec le Code.

Si l'auteur du texte entend limiter cette habilitation au Gouvernement à la prise en considération des définitions contenues à l'article 131-1, l'exigence de légalité déduite de l'article 24, § 5, de la Constitution, pourrait être rencontrée.

Dans ce cas, il y a lieu de compléter le commentaire de l'article 111-3 en ce sens.

11. Selon les articles 221-5, §§ 2 et 3, et 222-1, § 3, le Gouvernement est habilité à préciser le contenu de la grille horaire indicative dans l'enseignement maternel et primaire et à fixer le nombre de périodes attribuées à chaque discipline dans la grille horaire de référence du tronc commun. Elles doivent être considérées comme des éléments essentiels qui, compte tenu de l'article 24, § 5, de la Constitution, ne pourraient pas être fixés par le Gouvernement.

12. L'avant-projet de décret habilite le Gouvernement à déterminer la composition et le fonctionnement d'un certain nombre d'organes qu'il crée.

Lorsque le décret n'organise pas la composition et le fonctionnement de ces organes, le Gouvernement ne pourra fixer des règles de composition et de fonctionnement qui auraient pour effet de contraindre des personnes extérieures à son administration à en faire partie.

Les dispositions concernées seront réexaminées en tenant compte de cette observation.

13. Selon l'article 232-2, § 2, 4°, le C.E.B. peut être délivré aux personnes qui ne sont plus soumises à l'obligation scolaire par un jury « selon les modalités établies par le Gouvernement ».

Selon son commentaire, cet article tend à donner « un fondement décrétal au jury organisé par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 mai 1999 déterminant les formes et les règles de délivrance du certificat d'études de base ».

Comme l'avait relevé la section de législation dans son avis n° 28.948/2,

> « L'arrêté en projet se donne comme fondement légal l'article 6 de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, qui dispose :
>
> 'Un certificat d'études de base est délivré aux élèves qui ont achevé avec fruit l'enseignement ordinaire ou spécial.
>
> Le même certificat est délivré aux élèves qui sans avoir terminé avec fruit l'enseignement primaire, ont suivi avec fruit la première année de l'enseignement secondaire.
>
> Le Roi peut déterminer la forme et les règles de délivrance de ce certificat'.
>
> La délégation contenue à l'alinéa 3 de cette disposition doit s'apprécier à la lumière de l'article 24, § 5, de la Constitution [...].

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

> Il s'ensuit que le Gouvernement ne peut plus se fonder sur l'article 6, alinéa 3, de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire pour organiser entièrement la procédure de délivrance du certificat d'études de base, pour instituer des commissions au sein des établissements scolaires et des jurys d'examen, pour organiser ces examens et déterminer les matières qui feront l'objet de ceux-ci.
>
> L'article 6 de la loi du 29 juin 1983 précitée doit être complété afin de contenir les principes essentiels qui devraient guider le Gouvernement dans l'élaboration de l'arrêté » [46].

Il convient dès lors de compléter le dispositif à cet égard, la seule habilitation faite au Gouvernement de déterminer « des modalités » ne peut suffire à donner un fondement juridique suffisant à l'arrêté du 3 mai 1999 précité.

V. La prise en compte de la création d'un organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française

14. L'auteur de l'avant-projet vérifiera l'ensemble des dispositions en projet afin de prendre en considération le rôle du nouvel organisme public, « WBE », chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française [47].

L'attention est attirée, par exemple, sur les articles 177-4 et 179-9, qui ont trait aux procédures d'inscription dans l'enseignement organisé par la Communauté française et prévoient l'intervention, d'une part, des commissions zonales des inscriptions « créées par le Gouvernement » et, d'autre part, des « services du Gouvernement ».

VI. L'attribution de compétences à un ministre ou à l'administration

15. La section de législation a rappelé à de nombreuses reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit habiliter le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même.

Par conséquent, il n'appartient pas au législateur de désigner directement un ministre, « la Direction générale du pilotage du système éducatif », « la Direction générale de l'enseignement obligatoire », etc.

L'ensemble de l'avant-projet doit être revu à cet égard.

---

[46] Avis n° 28.948/2 donné le 9 mars 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 3 mai 1999 'déterminant la forme et les règles de délivrance du certificat d'études de base' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/28948.pdf).

[47] Voir le décret spécial 'portant création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française', adopté par le Parlement de la Communauté française le 6 février 2019, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 737/6.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

VII. Le champ d'application du Code en projet

16. Le Code en projet s'intitule « Code de l'enseignement fondamental et secondaire ».

L'article 111-1 précise que le Code s'applique à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire, ordinaires ou spécialisés, organisés ou subventionnés par la Communauté française.

Par rapport au champ d'application défini par cette disposition, il faut cependant observer ce qui suit :

– concernant l'enseignement secondaire : si l'alinéa 2 de l'article 111-1 exclut en principe l'enseignement de promotion sociale et l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit [48], il précise toutefois que certaines dispositions leur sont applicables [49] ;

– concernant l'enseignement supérieur, il ressort des articles 8 à 10 de l'avant-projet qu'il s'agit de compléter l'article 6 du décret du 5 août 1995 'fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles' [50] et d'insérer un article 9/1 et un article 14/8 dans le décret du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académiques des études' [51].

Il est ainsi prévu que certaines dispositions du Code qui, jusqu'à présent, faisaient l'objet de décrets ayant un champ d'application plus large [52], s'appliqueront à d'autres niveaux d'enseignement soit en élargissant le champ d'application du Code soit en modifiant les législations de référence de ces niveaux d'enseignement pour y prévoir un renvoi aux dispositions pertinentes du Code.

Une telle façon de procéder ne permet pas d'assurer la sécurité juridique. À cet égard, la question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de maintenir en dehors du Code des dispositifs qui ont vocation à s'appliquer de manière transversale à différents niveaux d'enseignement. Si l'auteur de l'avant-projet entend maintenir l'intégration de ces dispositifs dans le Code, il convient, en vue d'assurer la clarté requise, que les autres législations renvoient au Code plutôt que de prévoir, dans le champ d'application, une extension à d'autres niveaux d'enseignement ; cette formule paraît préférable. Il conviendra en outre

[48] Cela peut d'ailleurs sembler aller de soi, dès lors que, dans le langage courant en matière d'enseignement, lorsqu'il est question d'enseignement fondamental et secondaire, il s'agit de l'enseignement maternel et de l'enseignement primaire et secondaire destinés aux élèves en âge d'obligation scolaire.

[49] Pour l'enseignement de promotion sociale, il s'agit du livre I, titre 6, chapitre 5 (négociation entre le Gouvernement et les pouvoirs organisateurs), du livre I, titre 7, chapitre 4 (neutralité) et du livre I, titre 8, chapitre 1 (dispositions générales concernant la langue de l'enseignement). Pour l'enseignement artistique à horaire réduit, il s'agit uniquement du livre I, titre 6, chapitre 5.

[50] Renvoi au livre I, titre 7, chapitre 4 (neutralité).

[51] Renvoi au livre I, titre 7, chapitre 4 (neutralité) et, pour l'enseignement supérieur non universitaire, à l'article 165-1 (concertation exercée directement par les pouvoirs organisateurs).

[52] Par exemple, en matière de concertation/négociation avec les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs ou de neutralité de l'enseignement.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

d'associer le Ministre ayant l'Enseignement supérieur et l'Enseignement de Promotion sociale dans ses attribution à la présentation et à la signature de cet avant-projet.

VIII. Le principe d'égalité et de non-discrimination

17. Selon l'article 153-2, § 1er, en projet, les membres du Conseil de participation représentant l'environnement social, culturel et économique de l'école sont désignés par des instances différentes selon les réseaux : collège (communal, provincial, de la COCOF, etc.) pour les écoles relevant de l'enseignement officiel subventionné et cooptation par les autres membres du conseil de participation pour les écoles organisées par la Communauté française et les écoles libres subventionnées.

Interrogé à ce propos, le délégué de la Ministre a indiqué que cette disposition « aurait […] dû être adaptée compte tenu de la délégation des compétences de pouvoir organisateur de la Communauté française à Wallonie-Bruxelles Enseignement » et que « [c]es membres devraient plutôt être désignés par la Conférence de zone visée à l'article 29 du décret spécial ».

La question se pose préalablement de savoir pourquoi une différence de traitement devrait être établie, en ce qui concerne la désignation de ces membres, selon la nature juridique du pouvoir organisateur : dans l'enseignement officiel, il s'agit d'une désignation par un organe exécutif du pouvoir organisateur, alors que, dans l'enseignement libre, le système est celui d'une cooptation par les autres membres. On n'aperçoit en effet pas *a priori* ce qui pourrait justifier une telle différence de traitement. À défaut de justification admissible au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, il convient de prévoir, quel que soit le pouvoir organisateur, soit la cooptation, soit la désignation par le pouvoir organisateur ou son délégué [53].

IX. La structure et la numérotation de l'avant-projet

18.1. L'avant-projet se présente sous la forme de trois ensembles de textes juxtaposés et successifs, sans lien formel, entre les trois :

– le premier est une table des matières de ce qui est appelé à former progressivement, selon l'intitulé de l'avant-projet de décret, un « Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire » ;

[53] On n'aperçoit en effet pas non plus la nécessité de préciser, au regard de l'autonomie d'organisation des pouvoirs organisateurs, quels sont les organes de ceux-ci qui devraient se prononcer à ce sujet.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

– le deuxième est composé du livre 1er (« Dispositions générales ») et du livre 2 (« Du tronc commun ») de ce « Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire », sans toutefois qu'aucune disposition ne crée ce Code de manière autonome ; une annexe figure à la fin du livre 1er ;

– le troisième, qui se situe après l'article 241-1 du Code en projet, formant la dernière disposition actuelle du livre 2 de celui-ci, commence par un intitulé autonome, « Dispositions finales », composé de trois chapitres [chapitre 1 (« Entrée en vigueur »), chapitre 2 (« Dispositions abrogatoires et modificatives ») et chapitre 3 (« Évaluation du tronc commun »)] et de douze articles.

Les dispositions du Code en projet sont numérotées selon un système original, leurs trois premiers chiffres renvoyant respectivement au livre, au titre et au chapitre dans lesquels elles se situent, suivies d'un trait d'union et d'une numérotation alors continue dans chaque chapitre [54].

Ces méthodes de légistique appellent les observations suivantes.

18.2. L'ensemble de l'avant-projet doit contenir une numérotation continue selon les usages de la légistique (« Article 1er », « Art. 2 », « Art. 3 », etc.) [55], avec les particularités exposées ci-dessous, pouvant se justifier par la démarche même de codification et l'intérêt qu'il y aurait à situer, sur la base de la numérotation des dispositions du Code lui-même, le numéro de l'article dans le chapitre idoine de celui-ci et, dans l'avenir « d'éviter que l'insertion de dispositions à l'intérieur du Code ne bouscule la numérotation des dispositions subséquentes » [56], ce qui « limite également l'apparition des *bis, ter¸ quater* ou des /1, /2, /3, en ce que l'ajout de dispositions en fin de chapitre, voire l'ajout d'un titre ou d'un chapitre n'a pas d'impact sur la numérotation des articles suivants » [57-58].

18.3. Au sein d'un chapitre 1er (intitulé « Création du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire »), un « Article 1er » doit créer le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

18.4. Situé au sein d'un chapitre 2 (intitulé « Insertion des livres 1er et 2 dans le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire »), un article 2 (« Art. 2 ») insérera ensuite les livres 1er et 2 du Code, avec, si l'auteur de l'avant-projet le souhaite, une numérotation particulière adaptée à la démarche de codification et à l'ampleur de celle-ci.

Il conviendra toutefois de séparer d'un point les chiffres des numéros d'articles faisant écho au livre, au titre et au chapitre du Code dans lesquels ces articles se situent. Non

[54] Exposé des motifs de l'avant-projet, « Numérotation ».

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

[56] Exposé des motifs de l'avant-projet, « Numérotation ».

[57] *Ibidem*.

[58] Plusieurs des conseils qui suivent sont inspirés de la méthode adoptée dans l'avant-projet de loi 'portant création d'un Code civil et y insérant un Livre 5 « Les obligations »', sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 23 mai 2018, l'avis n° 63.268/2 (non publié actuellement).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

seulement ceci contribuerait à la lisibilité de ces numéros d'articles mais en outre cela réglerait la difficulté qui apparaîtra lorsqu'une subdivision atteindrait le nombre de 10 ou plus. On observe à cet égard que le livre 1er se compose déjà de neuf titres et que le titre 7 de ce livre 1er comprend déjà neuf chapitres, sans que l'on ne puisse exclure, bien au contraire, que ce livre et ce titre soient complétés respectivement d'un titre 10 et d'un chapitre 10. De même, on ne saurait exclure que les livres suivants du Code comportent des subdivisions allant au-delà du chiffre 9.

Ainsi, par exemple, l'article 179-11 porterait la numérotation suivante : « 1.7.9-11 », ce qui permettrait, en cas d'insertion ultérieur d'un chapitre 10 dans le titre 7 du livre 1er, de faire commencer ce nouveau chapitre par un article « 1.7.10-1 ».

18.5. Ensuite figureront les chapitres suivants, comportant les articles 3 et suivants, qui comprendront des dispositions autonomes liées par exemple aux premières évaluations du tronc commun [59] ou aux dispositions transitoires, des dispositions abrogatoires et modificatives et celles relatives à l'entrée en vigueur de l'avant-projet et du Code.

L'auteur de l'avant-projet veillera à cette occasion au respect des règles usuelles de la légistique [60], notamment en commençant par les dispositions autonomes liées aux livres 1er et 2 du Code et en poursuivant, dans l'ordre, par les dispositions transitoires, les dispositions abrogatoires et modificatives et celles relatives à l'entrée en vigueur.

18.6. Il n'y a pas lieu d'intégrer la table des matières dans le dispositif de l'avant-projet dès lors qu'elle ne concerne que le Code et non l'avant-projet dans son ensemble et qu'en tout état de cause l'existence de cette table des matières, dépourvue d'utilité réelle, obligera chacun des décrets subséquents qui modifieraient la structure du Code à également adapter cette table des matières, ce qui est peu usuel.

18.7. Il est peu heureux d'insérer des annexes au sein du corps même d'un dispositif.

Tel est le cas de l'« [a]nnexe au Livre 1er […] », qui devrait donc figurer plutôt comme annexe au Code lui-même.

[59] Le chapitre 3 de la partie « Dispositions finales » de l'avant-projet, composé d'un article 12, est consacré à l'« Évaluation du tronc commun ». Son statut apparaît toutefois difficilement. Dès lors que cette disposition est appelée à s'appliquer pour une assez longue période (« [à] partir de l'année scolaire 2021-2022 et jusqu'en 2030 ») et qu'il ne serait applicable qu'au « minimum » pendant cette durée, cet article 12 peut malaisément être analysé comme une disposition transitoire et devrait être inséré au sein du livre 2 du Code en projet.

[60] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », not. les nos 105 et s., 133 et s., 143 et s. et 146 et s.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

X. La nécessité de disposer d'un tableau de concordance

19. En tout état de cause, si, en dépit de ce qui précède, le Gouvernement devait persister dans sa démarche de codification telle qu'elle serait aujourd'hui engagée par le texte en projet, il conviendrait, pour informer de manière claire et transparente à la fois le Parlement et les destinataires du texte en projet, d'accompagner cette démarche de la présentation, en annexe au projet, des tableaux suivants :

1° un premier tableau indiquant, dans l'ordre des dispositions du Code en projet, la correspondance entre celles-ci et celles dont elles sont issues dans les législations actuellement en vigueur, avec, selon le cas, la mention du fait que :

– certaines d'entre elles sont entièrement nouvelles ;

– d'autres apportent des modifications de fond par rapport aux textes actuels ;

– d'autres encore n'apportent que des modifications de forme par rapport aux textes actuels ;

– d'autres enfin sont inchangées par rapport aux textes actuels.

2° un second tableau, établi à l'inverse au départ des législations et réglementations actuellement en vigueur, dans l'ordre chronologique de leur adoption initiale, indiquant la correspondance entre chaque disposition de ces législations et réglementations et, le cas échéant, les dispositions en projet du Code, avec, selon le cas, la mention :

– de l'article ou des articles correspondants du Code en projet ;

– du fait que la disposition actuelle n'a pas encore de correspondant dans le Code en projet mais est en principe appelée à en recevoir un dans la suite du processus de codification ;

– du fait que la disposition actuelle n'a pas de correspondant dans le Code en projet mais ne devrait en principe pas en recevoir un dans la suite du processus de codification, avec, si possible, l'indication sommaire du motif pour lequel tel serait le cas (dans cette hypothèse, la disposition actuelle devrait en principe être abrogée par les dispositions finales de l'avant-projet).

Lorsque, dans ce second tableau, est renseignée la correspondance entre une disposition actuelle et une disposition en projet du Code, il conviendrait d'indiquer celles des dispositions en projet qui, selon le cas :

– apportent des modifications de fond par rapport aux textes actuels ;

– n'apportent que des modifications de forme par rapport aux textes actuels ;

– sont inchangées par rapport aux textes actuels.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

Dans la suite du processus de codification, ce dernier tableau devrait être chaque fois complété de manière à former un tableau coordonné présenté comme tel à chacune des étapes de ce processus.

XI. La qualité de la rédaction

20. Le Code en projet contient de nombreuses dispositions qui, ayant une portée purement descriptive ou se bornant à assigner des objectifs ou des missions aux écoles, ne présentent pas de portée normative tout à fait claire. Tel est notamment le cas des articles 141-1 à 143-2.

Des exigences de sécurité juridique s'opposent à ce que le subventionnement des établissements d'enseignement concernés soit subordonné au respect de telles dispositions [61].

21. Dans son entreprise de codification, l'auteur de l'avant-projet entend assurer une certaine uniformisation de la terminologie utilisée.

On constate toutefois que cette uniformisation n'est pas aboutie. Pour ne prendre que quelques exemples :

1° le terme « établissement » apparait encore dans certaines dispositions [62] et, là où il a été remplacé par le terme « école », l'accord avec le genre féminin n'a pas toujours été effectué [63] ;

2° à côté de la notion de « jours ouvrables scolaires », qui fait l'objet d'une définition [64], il reste des dispositions où il est fait mention de la notion de « jour ouvrable » [65] ou de « jours d'ouverture d'école » [66] ;

3° la plupart des dispositions en projet utilisent le mot « élèves » et il n'y a dès lors pas lieu de viser les « enfants » ou les « adolescents » [67].

22. Concernant les définitions [68], le mieux est l'ennemi du bien : il n'est pas nécessaire et il est même dangereux de définir certains termes alors que le sens à leur donner

[61] Voir not. l'avis n° 63.002/2 donné le 26 mars 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 février 2019 'définissant la formation initiale des enseignants' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 690/1, pp. 119 à 158, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63002.pdf).

[62] Voir par exemple l'article 152-1.

[63] Voir par exemple les articles 151-5 et 151-6.

[64] Article 131-1, 44°.

[65] Voir par exemple l'article 165-15, l'article 179-6, § 1er, alinéa 2, et § 2, alinéa 3, l'article 179-7, § 3, alinéa 3, l'article 179-10, § 3, alinéa 2 et § 4, alinéa 2, seconde phrase, l'article 191-4, alinéa 4, l'article 193-2, alinéa 2, 4°.

[66] Voir par exemple l'article 179-10, § 4, alinéa 2, première phrase.

[67] Voir par exemple l'article 121-3 et l'article 121-9, § 2, 1° à 7°.

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡

ne prête pas à confusion, soit qu'ils sont utilisés dans un sens courant [69] soit que le sens à leur donner est lié au contexte dans lequel ils sont utilisés [70].

23. Il y a lieu de veiller à l'usage correct de la langue.

Ainsi, on ne prévoit pas que des évaluations « sont soumises aux élèves » mais bien que des élèves sont soumis à une évaluation (voir not. l'article 163-5, § 3).

Il ne convient pas non plus de prévoir que des écoles « appliquent la définition de la neutralité » mais bien qu'elles « sont tenues au respect de la neutralité » (voir not. l'article 174-1, alinéa 3). Il en est de même pour l'expression « lorsqu'un pouvoir organisateur adhère à une définition de la neutralité » qui sera heureusement remplacée par les termes « lorsqu'un pouvoir organisateur adhère au principe de neutralité ».

* * *

24. En conclusion et eu égard aux nombreuses observations qui précèdent, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

[68] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 95 à 104.

[69] Voir par exemple l'article 131-1, 25° et 26°.

[70] Ainsi, l'article 131-1, 48°, définit la notion de « période » comme étant « l'unité de temps pédagogique des cours de la grille horaire », alors que plusieurs dispositions du Code en projet l'utilise dans un sens différent (voir l'article 152-1 : « période de 6 ans » ou l'article 171-1 : « période de 12 années »).

‡LW-CADTMAADA-GFDJVT‡