



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.154/2
du 30 avril 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'visant à préciser la notion de performance
présentant un écart significatif en-dessous de la moyenne des
écoles comparées et à définir le processus d'identification des
écoles concernées'

Le 24 mars 2020, 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 soixante jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'visant à préciser la notion de performance présentant un écart significatif en-dessous de la moyenne des écoles comparées et à définir le processus d'identification des écoles concernées'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre les 23 et 30 avril 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 avril 2020.

*

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

À l'alinéa 7 du préambule, en ce qui concerne l'avis donné par le Conseil d'État, il y a lieu de mentionner qu'il s'agit d'une demande qui a été introduite « en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le texte en projet se donne pour fondements juridiques :

– d'une part, l'article 68, § 1^{er}, du décret du 24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre' (ci-après : « le décret 'missions' »), tel que modifié par le décret du 13 septembre 2018, qui dispose comme suit :

« Le Gouvernement arrête, après avis de la Commission de pilotage, la notion de performances présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des établissements comparés. À cette fin, il s'appuie sur une analyse comparée d'indicateurs croisés et récurrents pour un ensemble d'établissements présentant un même profil, et appartenant à un même groupe de classes, la classe étant définie à l'article 4 du décret Encadrement différencié. Les indicateurs choisis sont liés au climat de l'école, aux parcours et résultats des élèves et aux équipes pédagogiques »¹ ;

– et, d'autre part, l'article 1.5.2.-13 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, qui est similaire en ce qu'il prévoit ce qui suit :

« Le Gouvernement précise, après avis de la Commission de pilotage visée à l'article 1.6.1-1, la notion de performances présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des écoles comparées. À cette fin, il s'appuie sur une analyse comparée d'indicateurs croisés et récurrents pour un ensemble d'écoles présentant un même profil, et appartenant à un même groupe de classes, la classe étant définie à l'article 4 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité.

¹ Cet article sera abrogé à la date du 1^{er} septembre 2020 en application de l'article 3, 9^o, q), du décret du 3 mai 2019 'portant les Livres 1^{er} et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun'.

Les indicateurs choisis sont liés au climat de l'école, aux parcours et résultats des élèves et aux équipes pédagogiques ».

Sur la base de ces habilitations, le projet examiné :

- définit la notion de performances sur la base des quatre indicateurs énumérés dans les dispositions décrétales précitées, lesquels sont construits par référence à des variables qualifiées de « variables principales » (articles 2 et 3, § 1^{er}, et annexes 1^{er} et 2) ;
- prévoit une évaluation de celles-ci et de la méthodologie de leur calcul (article 3, § 2) et fixe les éléments en application desquels est réalisée l'analyse comparée des indicateurs croisés et récurrents pour établir des catégories d'établissements (article 4), en ce compris l'attribution d'un indice composite à chaque école (articles 4, 3^o, et 5) ;
- use de « variables auxiliaires » (article 4, 4^o, et annexes 1^{er} et 2) ² ;

² Les variables auxiliaires paraissent nécessairement devoir être mises en rapport avec les précisions contenues dans le commentaire de l'article 17 du 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' qui a remplacé l'article 68 du « décret missions » (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 665/1, pp. 22 à 25) :

« [...] L'indicateur relatif au climat

On définit habituellement le climat d'une école à partir de la qualité de vie et de l'atmosphère qui règne dans les rapports sociaux et les valeurs, attitudes et sentiments partagés par les acteurs dans l'établissement scolaire [...]. La littérature souligne que toute définition du climat scolaire est nécessairement multifactorielle : la nature du climat au sein d'une école résulte de la qualité des climats relationnel et éducatif, et des climats de justice et de sécurité, tandis que le climat d'appartenance quant à lui transcende les quatre premières composantes [...]. Les variables permettant d'approcher le détachement ou le sentiment de non-appartenance, qui se caractérisent par l'absence significative des élèves dans l'école, voire par des variations négatives d'effectifs d'élèves et des taux d'exclusions d'élèves importants, permettent d'appréhender la performance de l'établissement en matière de climat scolaire.

L'indicateur relatif aux parcours des élèves

En Fédération Wallonie-Bruxelles, les redoublements générés sont responsables du retard scolaire ; celui-ci devrait cependant être de nature exceptionnelle dans l'enseignement obligatoire. En 2014-2015, en moyenne, près d'un élève sur six est en retard scolaire dans l'enseignement primaire et c'est le cas de près d'un élève sur deux en fin de secondaire. Par ailleurs, nombre d'élèves accumulent le retard scolaire au fil du parcours, en lien avec un taux important de décrochage scolaire.

Le parcours des élèves est, au sens de la disposition, appréhendé à travers les étapes disruptives qui marquent la scolarité dans la progression vers les compétences 'terminales', soit d'importants phénomènes de retard (comme une décision de redoublement), de (ré)orientation ou par des ruptures (comme un décrochage).

L'indicateur relatif à l'équipe pédagogique

La dynamique de l'équipe pédagogique a une importance majeure dans la réalisation des objectifs de l'école, de par le travail collectif et continu visant les élèves et leurs apprentissages. L'instabilité caractérisée d'une équipe pédagogique, celle des enseignants et celle des directions, constitue une source importante de difficultés dans la gestion de l'école. Les variables qui permettent d'appréhender la dynamique et l'instabilité d'une équipe pédagogique sont notamment : le taux d'absence du personnel enseignant ; l'instabilité de la direction à cinq ans ; le taux d'instabilité du personnel en cinq ans, un turnover important entraînant des discontinuités dans le travail d'équipe et dans les apprentissages des élèves ; et le taux d'enseignants novices (de moins de cinq ans d'ancienneté), montrant la part d'enseignants nécessitant un encadrement plus important.

L'indicateur relatif aux résultats des élèves

L'indicateur traitant des résultats des élèves permet d'approcher l'acquisition des savoirs et compétences par les élèves de l'établissement. Les variables qui permettent d'appréhender les résultats des élèves sont notamment : la moyenne des moyennes obtenues dans chaque discipline de l'évaluation externe certificative ; le taux d'élèves ayant des résultats faibles au CEB, au CE1D et/ou au CESS, et cela dans différentes disciplines permettant de

– dispose que « [l']identification des écoles présentant un écart significatif de performance en-dessous de la moyenne des écoles comparées consiste à sélectionner annuellement au minimum 20 écoles selon la méthode suivante : [...] » (article 6, § 1^{er}) tout en prévoyant que « [l]e Gouvernement fixe annuellement le nombre d'écoles à prendre en compte sur la base de la proposition des services du Gouvernement [...] » (article 6, § 2) ;

– contient une obligation d'informer les écoles concernées et leur pouvoir organisateur qu'elles sont reprises dans ce classement (article 7) ;

– prévoit, par dérogation à la méthode de classement des écoles résultant du projet, un phasage du classement de soixante écoles sur trois années scolaires (de 2019-2020 à 2021-2022) selon que les écoles visées à l'article 67, § 2, alinéa 3, 1^o à 3^o, du décret concluent leur contrat d'objectifs en 2019, en 2020 ou en 2021.

Invitée à expliquer en quoi un régime aussi complet s'inscrivait bien dans les fondements juridiques du projet, la déléguée de la Ministre a précisé ce qui suit :

« Je vous confirme que ce projet d'arrêté s'inscrit dans la logique décrite à l'article 68 du décret du 13 septembre 2018 'pilotage' .

Son exposé des motifs est très clair concernant le schéma envisagé :

L'identification des établissements visés par le dispositif repose sur le principe d'une analyse comparée d'indicateurs exclusivement destinée à permettre une identification objective des établissements présentant des écarts significatifs de performances en dessous de la moyenne d'écoles comparables. Le nombre précis d'établissements pouvant bénéficier concomitamment du dispositif est fixé par le Gouvernement en lien avec l'analyse comparée d'indicateurs permettant leur identification.

La notion de performance telle qu'elle est visée ici renvoie à une définition plus large que celle habituellement entendue, qui permet d'appréhender l'école dans ses différentes dimensions – à travers des indicateurs liés aux résultats et parcours des élèves, à l'équipe éducative et au climat de l'école –, et ce en cohérence avec le cadre de pilotage tel que décrit plus haut.

La méthode d'analyse comparée d'indicateurs, destinée à identifier les établissements bénéficiant du dispositif spécifique décrit plus bas, sera arrêtée par le Gouvernement et précisera notamment, et outre le rôle du DCO, les éléments suivants :

- La définition des catégories d'établissements ;
- La notion d'écart significatif de performances ;
- Les variables définissant les quatre indicateurs.

préciser l'intensité des difficultés mesurées ; la progression des résultats moyens par discipline sur trois ans. [...] ».

De manière générale, les principes qui doivent guider le choix des indicateurs et des variables sont les suivants :

- Les indicateurs et variables doivent permettre de communiquer clairement une situation donnée, en misant sur un nombre réduit d'indicateurs et de variables, les plus simples et compréhensibles possibles.

- Les indicateurs et variables doivent être d'une grande qualité statistique, celle-ci reposant sur l'usage de données de qualité, récoltées régulièrement et comparables dans le temps.

- Les indicateurs choisis doivent permettre à la fois de capter les tendances à long terme ainsi que l'intensité de ces dernières, et être suffisamment sensibles pour détecter les tendances négatives (qu'elles soient rapides ou graduelles) et aider à anticiper de futures détériorations.

- Les indicateurs doivent à la fois mesurer les dimensions les plus importantes de la performance d'un établissement et permettre de repérer particulièrement les 'groupes à risque'.

Par ailleurs, le commentaire de l'article 68, § 1^{er}, du décret susmentionné identifie clairement les 4 indicateurs ainsi que leur définition. Les formules annexées en sont des traductions mathématiques.

De plus, le dernier paragraphe précise que 'ce dispositif de pilotage spécifique doit permettre le soutien et l'accompagnement de 50 établissements par an. La méthode destinée à identifier les établissements ne vise donc pas à identifier 50 nouveaux établissements par année, mais à s'assurer que les 50 établissements connaissant les situations les plus fragiles puissent bénéficier du dispositif pendant le temps nécessaire en vue d'observer une évolution des variables des établissements en question. La durée du protocole de collaboration n'excède pas trois années'.

Ceci inclut bien une identification d'environ 20 écoles par an en collaboration pour 3 ans. Lorsque toutes les écoles auront intégrées le processus, ce sera bien 60 écoles par an qui bénéficieront de ce processus.

En ce qui concerne l'habilitation au Gouvernement, celle-ci a été envisagée dans l'exposé des motifs comme évoqué ci-dessus. Le Gouvernement n'est actuellement pas en mesure, principalement pour des raisons humaines, de figer, *a priori*, le nombre d'écoles à identifier. Sur base du rapport et une évaluation du processus qui sera fourni annuellement, le Gouvernement pourra le fixer.

Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un classement des 'pires écoles' mais l'identification d'écoles éprouvants des difficultés au regard des indicateurs précités en fonction de leur profil et au sein de chacune des 4 catégories d'indice socio-économique définies. [...] ».

C'est à la lumière de ce cadre juridique que le projet a été examiné.

2. Vu la technicité du projet, spécialement en ses articles 5, 6 et 8, celui-ci se révèle d'une compréhension ardue. Plusieurs observations formulées dans la suite du présent avis portent d'ailleurs sur des difficultés d'appréhension de certaines dispositions à l'examen.

Il serait bienvenu dans ces conditions que l'arrêté soit accompagné d'un rapport au Gouvernement, qui traduira en des termes accessibles, accompagné d'exemples, les différentes étapes du processus de détermination de la notion de « performance présentant un écart significatif en[-]dessous de la moyenne des établissements comparées » au sens de l'article 68, § 1^{er}, du décret « missions » et de l'article 1.5.2-13 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, ainsi que du processus d'identification des écoles concernées ³.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

PREAMBULE

L'article 68, § 1^{er}, du décret « missions » a été remplacé (et non modifié) par le décret du 13 septembre 2018.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera modifié en ce sens.

DISPOSITIF

Article 3

En énonçant que l'évaluation des quatre variables principales et de la méthodologie de leur calcul « est effectuée [...] par les services du Gouvernement et transmise au [m]inistre [...] », le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, est conçu sans tenir compte du pouvoir hiérarchique du ministre sur son administration, présentant celle-ci comme formant un corps autonome par rapport au ministre.

Il y a donc lieu d'écrire « est effectuée [...] par le ministre [...] ».

Il appartient alors au ministre d'organiser sur le plan interne les procédures de collaboration de son administration à l'établissement de cette évaluation.

³ Le dossier communiqué au Conseil d'État contient un document intitulé « Identification des écoles en 'dispositif d'ajustement' », qui pourrait être l'un des éléments pouvant servir de base à ce rapport au Gouvernement.

Article 5

1. L'article 5 vise l'attribution d'un indice composite selon la méthode qu'il détermine. Il est prévu au paragraphe 1^{er}, 4^o, que, « [p]our chaque école, la moyenne des trois indices les plus faibles parmi les quatre est calculée. La moyenne de ces trois indices constitue l'indice composite attribué à l'école ». Le 5^o de la même disposition prévoit que, si une école ne dispose que de trois indices, l'indice composite de l'école est la moyenne de ces trois indices et que, si l'école dispose de moins de trois indices, l'indice composite de l'école n'est pas calculé.

Comme le prévoit l'article 4, 3^o, du projet, l'indice composite de chaque école est établi sur la base des valeurs des trois variables principales les plus élevées, ou faible en ce qui concerne la variable « résultats », sur les quatre obtenues par l'école. Compte tenu de la teneur de ces variables, telles qu'elles sont décrites à l'article 3 du projet, l'auteur de celui-ci veillera à justifier comment une école pourrait ne disposer que de trois indices ou moins et, partant, pourquoi il sera impossible de disposer de l'ensemble des indices en questions.

L'auteur du projet précisera également les conséquences qui seront attachées au fait que l'indice composite de l'école n'est pas calculé. Le dispositif du projet sera complété sur ce point.

2. Il y a lieu de corriger l'erreur de renvoi à l'article 7 contenue dans l'article 5, § 3, du projet

Articles 6 et 8

L'article 6, § 1^{er}, prévoit que l'identification des écoles présentant un écart significatif de performance en-dessous de la moyenne des écoles comparées consiste à sélectionner annuellement au minimum vingt écoles.

L'article 6, § 2, énonce que le Gouvernement fixe annuellement le nombre d'écoles à prendre en compte sur la base d'une proposition des services du Gouvernement. Selon le paragraphe 3 de l'article 6, l'identification des écoles conformément à l'arrêté en projet est réalisée pour le 20 avril au plus tard par les mêmes services.

L'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté en projet prévoit que, par dérogation à l'article 6, § 1^{er}, précité, durant les années scolaires 2019-2020 à 2021-2022, au moins soixante écoles sont identifiées annuellement comme présentant un écart significatif en-dessous de la moyenne des écoles comparées.

Or il ressort des travaux préparatoires du 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', et plus particulièrement du commentaire consacré à l'article 17 du décret, que l'intention du législateur est de permettre le soutien et

l'accompagnement de cinquante établissements par an, la méthode destinée à identifier ces établissements ne tendant pas à identifier cinquante nouveaux établissements par année mais à s'assurer que les cinquante établissements connaissant les situations les plus fragiles puissent bénéficier du dispositif pendant le temps nécessaire en vue d'observer une évolution des variables des établissements en question. Le commentaire précise également que la durée du protocole de collaboration ne pouvait excéder trois années⁴.

Le nombre d'établissements visés par les articles 6, § 1^{er}, et 8, § 1^{er}, du projet semble s'inscrire dans la perspective de l'intention du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires précités.

L'article 6, § 2, du projet habilite également le Gouvernement à fixer annuellement le nombre d'écoles à prendre en compte sur la base d'une proposition des services du Gouvernement.

Cette habilitation ne pourrait être comprise comme permettant au Gouvernement de fixer un nombre d'écoles à ce point élevé qu'à moyens budgétaires constants, ce nombre aurait pour effet de réduire l'aide apportée aux écoles en manière telle que le processus mis en place par le décret deviendrait inopérant.

Article 6

1. La deuxième phrase du paragraphe 1^{er}, 2^o, énonce une règle de proportionnalité dont elle fixe le premier terme, à savoir le « nombre d'élèves fréquentant les écoles du profil visé ayant au moins une école avec indice composite », mais sans en fixer le second.

Le texte sera complété en conséquence.

2. Pour les motifs exposés dans l'observation formulée sous l'article 3, il y a lieu, à la fin de la première phrase du paragraphe 2, d'omettre les mots « sur la base d'une proposition des services du Gouvernement ».

La première partie de la deuxième phrase du même paragraphe 2 appelle la même critique. Quant à la seconde partie de cette même phrase, elle se limite à confirmer la règle énoncée à l'article 6, § 1^{er}, 2^o, ce qui est inutile. Il reste donc à remplacer cette phrase de manière à y maintenir l'exigence selon laquelle le nombre d'écoles à prendre en compte doit être fixé « au plus tard dix jours ouvrables scolaires avant la date d'identification ». Il va de soi, sans que cela ait à être énoncé dans une disposition normative, que les services du Gouvernement compétents en la matière en seront informés.

⁴ *Doc parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 665/1, p. 23.

3. Compte tenu de la date à laquelle la section de législation a été saisie du présent projet et de celle à laquelle le présent avis est donné, la date du 20 avril figurant au paragraphe 3 n'aurait de pertinence pour l'année 2020 que si les procédures administratives prévues par le projet qui sont antérieures à l'identification des écoles concernées conformément à l'arrêté en projet ont pu se dérouler de manière à permettre le respect de l'échéance du 20 avril 2020 pour cette identification.

À défaut, le projet sera complété par une disposition transitoire permettant l'organisation des procédures et le respect des délais pour l'année 2020.

Article 8

1. Le paragraphe 1^{er} organise le phasage de l'identification annuelle des soixante écoles concernées de 2019-2020 à 2021-2022 en commençant, en 2019-2020, par désigner « uniquement les écoles visées à l'article 67, § 2, alinéa 3, 3^o, » du décret « missions », c'est-à-dire la catégorie résiduaire des « établissements scolaires [autres] » que ceux visés au 1^o et au 2^o du même article 67, § 2, alinéa 3, qui concernent respectivement les établissements volontaires scolarisant deux premiers tiers des élèves de chaque réseau et de chaque niveau d'enseignement, les écoles visées à l'article 67, § 2, alinéa 3, 3^o, étant celles « qui concluent leur contrat d'objectifs en 2021 », ainsi que le confirme l'article 8, § 1^{er}, 1^o, du projet, et en poursuivant, au 2^o et au 3^o de cette dernière disposition, par « uniquement les écoles visées à l'article 67, § 2, alinéa 3, 1^o » et « 2^o », du décret « missions », qui, respectivement pour les années 2020-2021 et 2021-2022, sont appelés à conclure leur contrat d'objectifs dès 2019 et 2020, ainsi que le confirme l'article 8, § 1^{er}, 2^o et 3^o, du projet.

Pareille méthode semble de prime abord paradoxale dès lors qu'elle paraît inverser le phasage envisagé par l'article 67, § 2, alinéa 3, du décret « missions » et qu'elle prévoit de commencer les opérations d'identification par la catégorie d'établissements qui, selon cette dernière disposition, est présentée comme étant résiduaire par rapport aux deux précédentes.

Elle devrait être explicitée dans le rapport au Gouvernement.

2. La première phrase du paragraphe 2 contient une erreur de renvoi. Il y a lieu de remplacer les mots « à l'article 8, § 2, 1^o » par les mots « au paragraphe 1^{er}, 1^o ».

Article 9

L'article 9 prévoit que le texte en projet produit ses effets au 1^{er} avril 2020.

Il est rappelé que la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Annexe 2

Il y a lieu de tenir compte de l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire à cinq ans, à partir du 1^{er} septembre 2020, telle qu'elle résulte de la loi du 23 mars 2019 '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'.

La mesure du taux d'élèves en obligation scolaire, qui est prévue au point A, 2.2, de l'annexe 2, sera adaptée en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT