



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.218/2
du 6 mai 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'définissant les modalités de la mission d'évaluation, ainsi que le modèle de rapport de la mission d'évaluation, en application des articles 4, § 2, 5, § 2, 5, § 3, 6, § 1^{er}, et 7, § 2, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'

Le 7 avril 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 'définissant les modalités de la mission d'évaluation, ainsi que le modèle de rapport de la mission d'évaluation, en application des articles 4, § 2, 5, § 2, 5, § 3, 6, § 1^{er} et 7, § 2, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 6 mai 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mai 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 GÉNÉRALE

En application des articles 4, § 2, 5, § 2, 5, § 3, 6, § 1^{er}, et 7, § 2, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au service général de l'Inspection', il incombe au Gouvernement de préciser les modalités sur la base desquelles les missions d'évaluation portant sur la mise en œuvre de dispositifs pédagogiques ou éducatifs, prévues par ces articles, doivent être exécutées.

Une telle habilitation est de portée réglementaire.

L'annexe en projet se présente sous la forme d'un texte continu de quinze pages qui mélange des éléments ayant un caractère réglementaire et d'autres n'ayant pas ce caractère. Cette annexe s'apparente à ce stade à une circulaire administrative explicative d'un arrêté réglementaire qui n'existe pas. Or, la mise en œuvre des habilitations qui sont visées à l'alinéa 1^{er} du préambule requiert l'adoption de règles ayant pour objet exclusif de modifier l'ordonnancement juridique et c'est classiquement par l'adoption d'un arrêté contenant un dispositif divisé en articles rédigés de manière claire et concise que de nouvelles règles ont vocation à prendre place dans l'ordre juridique. Il peut être recouru, le cas échéant, à une annexe au dispositif pour énoncer « un ensemble structuré qui prolonge les règles du dispositif mais dont le mode de présentation en exige le détachement pour sauvegarder la lisibilité du dispositif »¹ ; lorsque pareille annexe est adoptée, elle doit, elle aussi, comme le dispositif même, être conçue comme un texte à portée normative.

En rédigeant l'annexe 1 sous la forme d'un texte continu mêlant des énoncés à caractère normatif et d'autres qui en sont dépourvus, l'auteur du projet crée inévitablement une forme d'insécurité juridique quant au statut réel du texte concerné².

Ainsi, pour prendre un seul exemple de difficulté liée à la méthode retenue, on se demande quelle est la signification de la note de bas de page n° 1 renvoyant à un article de doctrine : s'agit-il d'une simple explication, d'un commentaire ou d'une règle obligatoire ? Même si en l'espèce il ne s'agit certainement pas d'une règle obligatoire, raison pour laquelle

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 169, a).

² Dans le même sens, l'avis n° 66.270/2 donné le 17 juin 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 juin 2019 'définissant la méthodologie générale de l'audit en milieu scolaire en application des articles 4, § 1^{er}, alinéa 2, 5, § 1^{er}, alinéa 2, et 7, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66270.pdf>).

elle n'a pas sa place dans le dispositif à adopter, un tel doute ne peut pas exister et c'est pourquoi il est requis que le dispositif d'un texte normatif garde exclusivement ce caractère. Il est en outre dépourvu de sens que l'annexe 1 renvoie à des actions ou à des actes à adopter par le Gouvernement puisque ces derniers sont l'objet même des habilitations qu'il convient de mettre en œuvre.

Dès lors en outre que les modalités de la mission d'évaluation visées aux articles 4, § 2, alinéa 2, 5, § 2, alinéa 3, 5, § 3, alinéa 2, 6, § 1^{er}, alinéa 2, et 7, § 2, alinéa 2, du décret du 10 janvier 2019 ne nécessitent pas l'adoption d'une annexe, l'auteur du projet devrait par conséquent omettre l'annexe 1 (et revoir en conséquence notamment l'article 1^{er} du dispositif) et faire figurer dans le dispositif même les éléments de cette annexe constituant véritablement des règles de droit prises en exécution des habilitations visées dans les dispositions précitées du décret : ces éléments se présenteraient alors de manière correcte sous la forme d'articles énonçant les droits, obligations ou principes applicables aux différents objets que le Gouvernement est habilité à régler.

Rien n'empêchera alors qu'une circulaire administrative explicative des règles ainsi arrêtées soit diffusée par la suite à l'attention des destinataires de ces règles.

Le projet sera par conséquent fondamentalement revu quant à sa présentation ³.

C'est sous cette importante réserve que le texte en projet est examiné.

³ Il y également lieu de relever à cet égard que l'annexe 1 reproduit ou paraphrase certains alinéas des articles 4, § 2, 5, §§ 2 et 3, 6, § 1^{er}, et 7, § 2, du décret du 10 janvier 2019. Tel est notamment le cas aux points 2 (« Définition des missions d'évaluation ») et 4 (« Procédure générale des missions d'évaluation »). Il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

À l'alinéa 5, en ce qui concerne le visa relatif à 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 ».

DISPOSITIF

Article 2

Il y a lieu de définir la notion de « jours ouvrables scolaires » qui est utilisée à l'article 2 du projet.

Article 4

L'article 4 est rédigé afin de faire entrer en vigueur l'arrêté en projet le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

Article 5

L'article 5 du projet sera rédigé conformément aux règles de la légistique ⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT

⁴ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 166 et 167.