



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.979/2
du 30 septembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'visant [à] préciser les modalités de communication de l'audit et d'élaboration du dispositif d'ajustement au travers de l'application PILOTAGE, en application des articles 1.5.2-14 et 1.5.2-16, §§ 1^{er} et 3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire'

Le 2 septembre 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 trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'visant [à] préciser les modalités de communication de l'audit et d'élaboration du dispositif d'ajustement au travers de l'application PILOTAGE, en application des articles 1.5.2-14 et 1.5.2-16, §§ 1^{er} et 3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 30 septembre 2020. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, 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 septembre 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget ne figurent pas au dossier.

Ceux-ci ont pourtant été sollicités lors de l'élaboration de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 octobre 2018 'portant application de l'article 67, §§ 2 à 6, 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', modifié par les articles 8 à 13 du projet.

Il appartient à l'auteur du projet d'accomplir ces formalités préalables.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'intitulé du texte en projet, la référence à celui-ci qui est contenue dans l'article 11 du projet et dans l'en-tête de l'annexe au projet sont différents.

Il y a lieu de les rédiger de manière identique et d'y corriger les coquilles typographiques.

PRÉAMBULE

1.1. À l'alinéa 1^{er} du préambule sont visés les articles 1.5.2-14 et 1.5.2-16 du « Livre 1^{er} du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ».

Il y a lieu de se limiter à viser le « Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire », sans viser également son « Livre 1^{er} », outre bien entendu ses articles 1.5.2-14 et 1.5.2-16.

1.2. Par ailleurs, il y a lieu d'ajouter les autres fondements juridiques du projet.

Tel est notamment le cas des articles 1.5.2-15 (voir l'annexe au projet, onglet 4 : objectifs d'ajustement) et 1.5.2-17 du Code de l'enseignement (voir l'article 6 du projet). Dans la mesure où le texte en projet arrête le canevas du dispositif d'ajustement en son article 2 et dans son annexe, il y a lieu également d'ajouter le fondement juridique couvrant l'onglet 3 (« Diagnostic et rapport d'audit ») de l'annexe au projet (voir aussi l'article 7 du projet). Il s'agit sans doute des articles 4, § 1^{er}, alinéa 4, 5, § 1^{er}, alinéa 3, et 7, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 10 janvier 2019 'relatif au service général de l'Inspection'.

Le préambule sera complété en conséquence.

1.3. Le fondement juridique du projet sera précisé en visant les subdivisions pertinentes des articles concernés.

2. Après les fondements juridiques, il y a lieu de viser au préambule l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 octobre 2018 'portant application de l'article 67, §§ 2 à 6, 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', que le texte en projet tend à modifier ¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Eu égard à l'article 3, il y a lieu de définir, dans l'article 1^{er}, ce que l'auteur du texte entend par le « volet EDA ».

L'article 1^{er} sera complété en ce sens et la rédaction de l'article 3 revue en conséquence.

2. La notion d'« auditeur référent » est définie au 4^o par un renvoi à « l'annexe de 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 ».

L'auditeur référent y est défini au point 5.3 de l'annexe. Il y a lieu de le préciser dans le dispositif du projet d'arrêté, l'annexe à laquelle il est renvoyé étant particulièrement volumineuse.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 29 et 30.

Articles 2, 4 et 6

Le « dispositif d'ajustement » dont il est question aux articles 2, 4 et 6 vise en réalité la « proposition de dispositif d'ajustement » dont il est question à l'article 1.5.2-16 du Code de l'enseignement.

Le dispositif sera adapté en conséquence.

Article 6

1. À l'article 6, § 1^{er}, 1^o, c), il y a lieu de remplacer le mot « pédagogique » par le mot « éducative » (voir l'article 1.5.2-16, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du Code de l'enseignement).

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

Dans un souci de lisibilité, même si certaines règles énoncées à l'article 6 sont autonomes par rapport au dispositif décretal², c'est cette seconde option qui doit être privilégiée. Par conséquent, les alinéas 1^{er}, 2, et 4 de l'article 6, § 2, seront revus de manière à y faire référence à l'article 1.5.2-17, §§ 2 et 3, alinéa 4, du « Code de l'enseignement ».

Article 7

1. La date du 30 septembre de l'année scolaire suivant l'identification des écoles en dispositif d'ajustement, qui est contenue dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, sera dépassée lorsque le texte en projet sera adopté.

La question se pose de savoir si l'auteur du texte ne devrait dès lors pas prévoir, pour l'année scolaire 2020-2021, une disposition transitoire qui aurait pour objet de prévoir une date plus éloignée.

² Tel est le cas par exemple de la disposition énoncée par l'article 6, § 2, alinéa 2, seconde phrase, *in fine*, du projet, aux termes de laquelle « [l]e directeur [...] notifie le protocole de collaboration signé par l'ensemble des parties au délégué au contrat d'objectifs ».

2. Dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'omettre les mots « en milieu scolaire » de l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 juin 2020 'fixant le modèle de rapport de la mission d'audit, en application des articles 4, § 1^{er}, alinéa 4, 5, § 1^{er}, alinéa 3, et 7, § 1^{er}, alinéa 4, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection'.

3. Dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, du projet, il y a lieu de remplacer les mots « par voie de recommandé » par les mots « par envoi recommandé ».

Article 14

L'article 14 prévoit que

« [l]e présent arrêté entre en vigueur (lire : produit ses effets) le jour de son adoption ».

Une telle disposition a pour effet de conférer un effet rétroactif au texte en projet.

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.

L'auteur du projet est invité à vérifier si la portée des dispositions en projet peut se concilier avec une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*, ce qui éviterait l'écueil de la rétroactivité, et, à défaut, il doit pouvoir en justifier la portée rétroactive.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Le projet sera entièrement revu afin de respecter la numérotation des articles du Code de l'enseignement (quatre chiffres, deux points et un tiret ³) et d'améliorer la rédaction des dispositions en projet [à titre d'exemple, dans l'annexe au projet, l'onglet 2 (« École »)].

³ Cette manière de présenter la numérotation du Code n'est pas respectée dans toutes les dispositions du projet : voir par exemple l'article 1^{er}, 2^o, du projet et l'article 1^{er}, 6^o, en projet de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 octobre 2018 'portant application de l'article 67, §§ 2 à 6, 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' (article 9, c), du projet).

2. Compte tenu de ce qu'il s'agit de procurer une exécution à l'article 1.5.2-14, consacré au rapport d'audit, d'une part, et, d'autre part, aux articles 1.5.2-15 à 1.5.2-17 du Code, qui sont consacrés à la proposition de dispositif d'ajustement ainsi qu'aux suites qui doivent y être données, le projet d'arrêté gagnerait en clarté à mieux distinguer les différentes phases de la procédure dans l'ordre de son évolution telle qu'elle est décrite par le Code, en énonçant d'abord les règles consacrées à l'audit pour ensuite régler celles relatives à la proposition de dispositif d'ajustement.

L'article 7 trouverait ainsi mieux sa place avant l'article 6. L'article 4 pourrait également être fusionné avec l'article 5, § 3, par souci de lisibilité.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT