CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 68.244/2
du 24 novembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'déterminant les référentiels disciplinaires du Tronc commun'

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

Le 3 novembre 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 'déterminant les référentiels disciplinaires du Tronc commun'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 novembre 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 Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 novembre 2020.

*

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

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

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Selon la notification de la réunion du Gouvernement du 22 octobre 2020 qui a décidé de saisir le Conseil d'État du présent projet, il est également précisé que la Ministre est chargée,

> « d'ici l'examen en troisième lecture du projet, de poursuivre le dialogue avec les autres membres du Gouvernement concernant la prise en compte d'une série d'enjeux spécifiques au sein des référentiels disciplinaires du tronc commun ».

Dans le « [p]lan de communication autour des référentiels disciplinaires du tronc commun » établi par la Ministre, joint à la note au Gouvernement en deuxième lecture en vue de sa réunion du 22 octobre 2020, la rubrique « 3. État des lieux », « Contenus » comporte l'indication suivante :

> « au moment d'écrire ces lignes, les réf[érentiels] disciplinaires sont *toujours en cours de finalisation au niveau du Gouvernement*, avec l'appui de la Commission des Référentiels et des Programmes. Différents temps et niveaux de relecture sont prévus jusqu'à l'envoi du décret au Parlement » (italiques ajoutés).

À la lecture notamment des ces pièces du dossier, la question s'est posée de savoir si le projet d'arrêté soumis à la section de législation était encore susceptible de faire l'objet de modifications après la saisine de cette dernière.

Interpellé sur ce point, le délégué de la Ministre a fourni les éléments de réponse suivants :

> « […] deux référentiels, présentés donc en annexe de l'arrêté, sont effectivement encore susceptibles de modifications.

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

S'il n'est pas possible de se prononcer sur l'ampleur de ceux-ci, il ne s'agira pas de repartir d'une page blanche. Les modifications devraient être apportées à partir de ce qui est aujourd'hui présenté au Conseil d'État.

[…] [I]l y a ainsi encore des discussions sur le référentiel de l'Éducation culturelle et artistique, qui est un nouveau référentiel et dont l'équilibre entre les différentes matières pourraient encore évoluer.

Le second est le référentiel de la formation histoire géographique économique et sociale. Comme les référentiels du Tronc commun ont gagné en précision et en contenus, les choix effectués pour celui-ci sont encore discutés. Si la logique du référentiel devrait rester inchangée (découpage des périodes, choix d'une vision 'thématique' bien plus que chronologique), des questions se posent sur, par exemple, la place des femmes et des structures collectives ou des visées téléologiques qui pourraient être induites par le référentiel, voire la possibilité d'adopter une vision qui puisse se 'décentrer' d'une logique patrimoniale de l'histoire.

Donc à ce jour, si l'essentiel des référentiels est fixé à 99 % (on ne peut exclure des corrections ponctuelles), deux référentiels en particulier pourraient connaître des modifications dont l'ampleur est encore inconnue puisqu'il se pourrait qu'on en reste à quelque chose de proche de ce qui est actuellement examiné, comme il pourrait y avoir des changements plus significatifs. Il est toutefois difficile d'imaginer changer toute la structure desdits référentiels puisque cela remettrait en cause tout le travail de cohérence et de logique de l'ensemble, traduit notamment dans les croisements et les visées transversales ».

Il ressort de ce qui précède que le projet pourrait encore faire l'objet de modifications par rapport à celui dont le Conseil d'État a été saisi.

En conséquence, si des modifications, autres que de pure forme et autres que résultant de la prise en considération du présent avis, devaient effectivement être apportées au projet, celui-ci devrait à nouveau être soumis à la section de législation afin de lui permettre de les examiner, raison pour laquelle il est recommandé en principe de ne soumettre au Conseil d'État que des projets de textes qui sont définitifs aux yeux de leurs auteurs.

2. En raison de l'ampleur du texte en projet et du caractère technique de la matière, il y a lieu de formuler une réserve quant à l'examen qui a pu être fait dans les délais impartis à la section de législation pour donner le présent avis.

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 1.6.2-1, § 2, alinéa 3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire prévoit que,

> « [l]orsqu'au terme de leurs travaux, les groupes de travail chargés d'écrire un projet de référentiel remettent ces projets de référentiels à la Commission des référentiels et des programmes du tronc commun, la Commission des référentiels et des programmes du tronc commun peut procéder aux modifications qu'elle juge nécessaires avant transmission au Gouvernement des projets de référentiels ainsi que de son avis sur ceux-ci. La Commission des référentiels motive dans son avis les modifications apportées aux projets initiaux des groupes de travail référentiels ».

Cet avis de la Commission des référentiels et des programmes du tronc commun constitue, en application de la disposition précitée, une formalité préalable obligatoire.

Par conséquent, l'alinéa 7 du préambule doit être rédigé sous la forme d'un visa [1].

En l'espèce, il doit constituer l'alinéa 2 du préambule étant donné que l'avis de la Commission des référentiels et des programmes du tronc commun a été donné le 1er juin 2020 et le 26 juin 2020 [2].

2. L'article 1.4.2-2, § 1er, alinéa 2, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire prévoit que,

> « sur proposition conjointe du Conseil général de l'enseignement fondamental et du Conseil général de l'enseignement secondaire, le référentiel est adapté aux troubles d'apprentissage et aux difficultés rencontrées par les élèves à besoins spécifiques qui fréquentent l'enseignement ordinaire ou l'enseignement spécialisé ».

Cette formalité n'a pas été accomplie en l'espèce et il appartient à l'auteur du texte de la réaliser.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le tronc commun, tel qu'il est prévu par l'article 1.2.1-5 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, couvre l'enseignement maternel, l'enseignement primaire et le degré inférieur de l'enseignement secondaire.

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34, c).

[2] *Ibid.*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 34, b).

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

Concernant les « missions spécifiques au tronc commun », le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire prévoit ce qui suit pour l'enseignement maternel :

> « Article 1.4.2-1. – § 1er. Dans l'enseignement maternel, les élèves sont amenés à développer les savoirs, savoir-faire et compétences présentés de manière structurée dans le référentiel de compétences initiales. Ce dernier vise à assurer la transition harmonieuse entre l'enseignement maternel et l'enseignement primaire sans donner lieu à une certification.
>
> § 2. Le référentiel de compétences initiales accorde la priorité au développement psychomoteur, intellectuel, social, affectif et artistique de l'élève.
>
> Il définit les habilités et/ou apprentissages visés en matière :
>
> 1° de développement de l'autonomie, de la créativité et de la pensée ;
>
> 2° de maitrise de la langue et de la culture scolaire ;
>
> 3° d'une approche de la lecture, du calcul et de différentes disciplines artistiques ;
>
> 4° des premiers outils d'expérimentation, de structuration, de catégorisation et d'exploration du monde.
>
> Il fixe le cadre des activités physiques et culturelles à développer.
>
> Sur proposition du Conseil général de l'enseignement fondamental, les priorités visées aux paragraphes 1er et 2 sont adaptées aux troubles d'apprentissage et aux difficultés rencontrées par les élèves à besoins spécifiques qui fréquentent l'enseignement ordinaire ou l'enseignement spécialisé.
>
> § 3. Le référentiel de compétences initiales s'inscrit dans le tronc commun défini à l'article 1.2.1-5.
>
> Il est adopté selon les modalités prescrites à l'article 1.4.4-1 ».

Le décret de la Communauté française du 9 juillet 2020 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 janvier 2020 déterminant le référentiel des compétences initiales et prévoyant une procédure de dérogation au référentiel des compétences initiales conformément à l'article 1.4.4-1, § 1er, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire' a fixé le référentiel des compétences initiales pour l'enseignement maternel [3].

[3] Voir l'avis n° 67.235/2 donné le 29 avril 2020 donné sur l'avant-projet devenu ce décret du 9 juillet 2020 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2019-2020, n° 91/1, pp. 14 à 21, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67235.pdf). Voir aussi l'avis n° 66.726/2 donné le 9 décembre 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 janvier 2020 'déterminant le référentiel des compétences initiales' (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66726.pdf).

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

Concernant les « missions spécifiques au tronc commun », le Code prévoit ce qui suit pour l'enseignement primaire et le degré inférieur de l'enseignement secondaire :

> « Article 1.4.2-2. – § 1er. De la première année de l'enseignement primaire au terme du degré inférieur de l'enseignement secondaire, les élèves sont amenés à développer les savoirs, savoir-faire et compétences présentés de manière structurée dans le référentiel du tronc commun, sous forme de contenus d'apprentissages et d'attendus.
>
> Sur proposition conjointe du Conseil général de l'enseignement fondamental et du Conseil général de l'enseignement secondaire, le référentiel est adapté aux troubles d'apprentissage et aux difficultés rencontrées par les élèves à besoins spécifiques qui fréquentent l'enseignement ordinaire ou l'enseignement spécialisé.
>
> § 2. Les référentiels du tronc commun sont adoptés selon les modalités prescrites à l'article 1.4.4-1 ».

L'arrêté en projet a pour objet de fixer les référentiels du tronc commun pour l'enseignement primaire et le degré inférieur de l'enseignement secondaire.

Tel est effectivement le cas dans les annexes I à IX du projet, qui concernent les six années de primaire (« P1 à P6 ») et aux trois premières années du secondaire (« S1 à S3 »).

Dans la mesure où l'arrêté en projet ne porte pas sur l'ensemble du tronc commun puisqu'il ne concerne pas l'enseignement maternel, il serait plus pertinent que l'intitulé et l'article 1er du projet soient rédigés afin de mieux cerner la portée du texte en projet plutôt que d'utiliser la notion de « référentiels disciplinaires du tronc commun » [4].

2. Les annexes I à IX du projet forment un ensemble de 1275 pages de « référentiels disciplinaires » qui sont, selon la commission des référentiels et des programmes du tronc commun, le résultat d'un « (plus) long travail (que prévu) d'horlogerie fine » [5].

[4] La notion de « référentiels disciplinaires » n'est pas définie en tant que telle dans le Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. Par contre, l'article 1.3.1-1, 50°, du même Code définit la notion de « référentiel » de la manière suivante : « le référentiel présentant de manière structurée des savoirs, savoir-faire et les compétences à acquérir dans une discipline ou plusieurs disciplines ».

[5] Commission des référentiels et des programmes du tronc commun, rapport final au Gouvernement sur les référentiels du tronc commun, mai 2020.

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

Dans le « Chantier 2 Tronc commun – Plan de communication autour des référentiels disciplinaires du tronc commun », on peut également lire ce qui suit :

> « Parmi les plus-values apportées par les réf[érentiels] [d]is[ciplinaires], au regard des socles de compétences en vigueur depuis plus de 20 ans désormais, on peut citer les éléments suivants :
>
> – le fait de présenter de manière assez détaillée et précise, à travers un parcours d'apprentissages décliné de manière annuelle, des essentiels, 'ce qu'il n'est pas permis d'ignorer' ;
>
> […] ».

Ainsi que la section de législation l'a notamment rappelé dans son avis n° 65.389/2 donné le 18 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret du 3 mai 2019 'portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et mettant en place le tronc commun',

> « [e]n 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 [6] » [7-8].

Il résulte de l'article 1.4.4-1, § 1er, alinéa 3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire que c'est à l'occasion de l'adoption du décret de confirmation de l'arrêté en projet que sera élaborée « la procédure de dérogation aux référentiels » en projet, ce qui devra permettre d'assurer le respect de la liberté constitutionnelle de l'enseignement.

3. Tels qu'ils sont conçus, l'article 1er et les annexes I à IX du projet nécessitent une modification du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

---

[6] *Note de bas de page n° 37 de l'avis cité :* 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).

[7] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 819/1, pp. 245 à 271, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65389.pdf).

[8] Voir également l'avis n° 63.022/2 donné le 26 février 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 19 avril 2018 'portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 janvier 2018 déterminant les compétences et savoirs requis en géographie à l'issue du deuxième degré de la section de transition et les compétences terminales et savoirs requis en géographie à l'issue de la section de transition' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 607/1, pp. 13 à 16, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63022.pdf).

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

L'article 1.4.2-3 du Code précité prévoit que

« [l]es cours et les activités du tronc commun s'inscrivent dans les sept domaines d'apprentissage suivants :

1° le domaine 'Français, Arts et Culture' ;

2° le domaine 'Langues modernes' ;

3° le domaine 'Mathématiques, Sciences et Techniques' ;

4° le domaine 'Sciences humaines et éducation à la philosophie et à la citoyenneté, religion ou morale' ;

5° le domaine 'Éducation physique, Bien-être et Santé' ;

6° le domaine 'Créativité, Engagement et Esprit d'entreprendre' ;

7° le domaine 'Apprendre à apprendre et Poser des choix' ».

Dans la note au Gouvernement en première lecture, on peut lire ce qui suit :

« La présente note vise à déterminer les référentiels disciplinaires du nouveau Tronc commun, conformément aux articles 1.4.2-2, § 2, et 1.4.4-1 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

Ces référentiels, au nombre de neuf, sont les suivants :

– au sein du domaine 1 : 'Français, Arts et Culture' : le référentiel de Français – Langues anciennes et le référentiel d'Education culturelle et artistique ;

– au sein du domaine 2 : 'Langues modernes' : le référentiel de Langues modernes ;

– au sein du domaine 3 : 'Mathématiques, Sciences et Techniques' : le référentiel de Mathématiques, le référentiel de Sciences, le référentiel de Formation manuelle, technique, technologique et numérique ;

– au sein du domaine 4 : 'Sciences humaines, Éducation à la philosophie et à la citoyenneté, Religion ou Morale' : le référentiel de Formation historique, géographique, économique et sociale et le référentiel d'Éducation à la philosophie et à la citoyenneté ;

– au sein du domaine 5 : 'Éducation physique, Bien-être et Santé' : le référentiel d'Éducation physique et à la santé.

Ces référentiels disciplinaires contribuent par ailleurs aux visées d'apprentissages des domaines transversaux 6, 7 et 8, à savoir 'La créativité, l'engagement et l'esprit d'entreprendre' (domaine 6), 'Apprendre à apprendre et poser des choix' (domaine 7) et 'Apprendre à s'orienter' (domaine 8) ».

Il en résulte que le texte en projet a été conçu en utilisant, dans les différents référentiels en projet, un domaine d'apprentissage transversal, le domaine « 8 », « Apprendre à s'orienter », qui n'est actuellement pas prévu dans l'article 1.4.2-3 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

Ceci est confirmé par la conclusion de la note au Gouvernement, de laquelle il apparaît en effet que

> « […] [l]a modification de l'appellation de la discipline 'Applications technologiques, manuelles et le numérique' en 'Formation manuelle, technique, technologique et numérique' sera proposée dans le cadre des dispositions de l'avant-projet de décret de confirmation. Il en sera de même pour la création du domaine 8 ».

La section de législation estime toutefois que le texte en projet doit s'inscrire dans le cadre juridique actuellement en vigueur dès lors qu'il a pour objet d'exécuter l'article 1.4.4-1, § 1er, alinéa 1er, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

Il y a donc lieu de proposer au législateur décrétal de modifier l'article 1.4.2-3, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire avant d'adopter l'arrêté examiné. À défaut, le projet à l'examen sera revu pour se conformer au cadre décrétal existant.

4. Concernant l'entrée en vigueur des référentiels pour l'enseignement primaire et le degré inférieur de l'enseignement secondaire, l'article 2 du projet est rédigé comme suit :

> « Le présent arrêté entre en vigueur :
>
> 1° Le 1er septembre 2021 pour les deux premières années de l'enseignement primaire ;
>
> 2° Le 1er septembre 2022 pour la 3ème année de l'enseignement primaire ;
>
> 3° Le 1er septembre 2023 pour la 4ème année de l'enseignement primaire ;
>
> 4° Le 1er septembre 2024 pour la 5ème année de l'enseignement primaire ;
>
> 5° Le 1er septembre 2025 pour la 6ème année de l'enseignement primaire ;
>
> 6° Le 1er septembre 2026 pour la 1ère année de l'enseignement secondaire ;
>
> 7° Le 1er septembre 2027 pour la 2ème année de l'enseignement secondaire ;
>
> 8° Le 1er septembre 2028 pour la 3ème année de l'enseignement secondaire ».

À cette entrée en vigueur des référentiels pour l'enseignement primaire et le degré inférieur de l'enseignement secondaire – qui est conforme à l'article 20 du décret du 3 mai 2019 précité – doit coïncider l'abrogation au fur et à mesure des actuels socles de compétences correspondants tels qu'ils sont définis à l'article 5, 2°, 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'.

En raison de l'exigence de confirmation décrétale de ces socles de compétences prévue dans ce décret, il y aura lieu de prévoir l'abrogation de ceux-ci dans le décret qui aura pour objet de confirmer le texte en projet en application de l'article 1.4.4-1, § 1er, alinéa 2, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

‡LW-ACMULCEAB-GICEEXV‡

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Préambule

Le projet d'arrêté à l'examen tend à fixer les référentiels pour l'enseignement primaire et le degré inférieur de l'enseignement secondaire conformément à l'article 1.4.4-1, § 1er, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire.

Cette disposition, entrée en vigueur le 1er janvier 2020 [9], dispose comme suit :

« Le Gouvernement détermine les référentiels.

Les arrêtés sont soumis à la confirmation du Parlement dans les six mois suivant leur adoption.

Le décret de confirmation définit la procédure de dérogation aux référentiels ».

À l'alinéa 1er du préambule, il faut viser l'article 1.4.4-1, § 1er, alinéa 1er, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, qui constitue l'unique fondement juridique du texte en projet.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Pierre VANDERNOOT

[9] Article 19 du décret du 3 mai 2019 '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-ACMULCEAB-GICEEXV‡