



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.360/2
du 16 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les modalités de fonctionnement des jurys de l'épreuve de certification à l'issue de la formation d'insertion professionnelle aux fonctions de Directeur de zone et Délégué au contrat d'objectifs, ainsi que la pondération entre les critères d'évaluation et les modalités d'organisation et d'évaluation de l'épreuve'

Le 25 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 'fixant les modalités de fonctionnement des jurys de l'épreuve de certification à l'issue de la formation d'insertion professionnelle aux fonctions de Directeur de zone et Délégué au contrat d'objectifs, ainsi que la pondération entre les critères d'évaluation et les modalités d'organisation et d'évaluation de l'épreuve'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 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 Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur, et Julien GAUL, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 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

Il ne ressort pas du dossier soumis au Conseil d'État qu'une négociation a pris place au sein du Comité de négociation entre le Gouvernement de la Communauté française, Wallonie-Bruxelles Enseignement et les fédérations de pouvoirs organisateurs institué par l'article 1.6.5-6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, disposition qui énonce en son alinéa 2 que

« [s]ont pris, après négociation du Comité et pour autant qu'ils aient une incidence directe sur l'action des pouvoirs organisateurs, les avant-projets de décret et les projets d'arrêté du Gouvernement relatifs aux matières suivantes :

[...]

21° la formation initiale des membres du personnel et la formation en cours de carrière ».

Dès lors que le projet d'arrêté porte sur l'épreuve de certification à l'issue de la formation professionnelle des directeurs de zone et des délégués au contrat d'objectifs stagiaires, il convient de procéder à cette négociation.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire.

Si, à la suite de cet accomplissement, le projet venait à être modifié sur des points autres que ceux qui font l'objet du présent avis, il devrait à nouveau être soumis au Conseil d'État.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de supprimer le mot « notamment » puisque le projet exécute exclusivement les habilitations respectivement prévues à l'article 67, § 3, alinéas 4 et 6, et à l'article 82, § 3, alinéas 4 et 6, du décret du 13 septembre 2018 'portant création du Service général de pilotage des écoles et Centres psycho-médico-sociaux et fixant le statut des directeurs de zone et délégués au contrat d'objectifs'. Il convient aussi de préciser les alinéas de ces dispositions qui procurent les fondements juridiques au projet.

L'alinéa 1^{er} sera revu en ce sens.

2. À l'alinéa 4, les mots « de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o » seront remplacés par les mots « de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o » étant donné que la demande d'avis a été sollicitée dans un délai de trente jours.

3. L'alinéa 6 du préambule mentionne un arrêté dont le projet fait l'objet, ce jour, de l'avis n° 68.361/2.

Ce considérant ne pourra être maintenu dans le préambule que si l'arrêté auquel il est ainsi fait écho est adopté au plus tard le jour où le présent projet examiné sera lui-même adopté.

Article 1^{er}

1. Le 2^o tend à définir la notion de « directeur de zone » lorsque celui effectue son stage. Il y a dès lors lieu de faire référence à l'article 63, § 1^{er}, du décret du 13 septembre 2018 au lieu de le faire à l'article 3 de ce décret.

Une observation analogue vaut pour le 3^o, pour lequel il est recommandé de faire référence à l'article 78, § 1^{er}, du décret du 13 septembre 2018.

2. Le 6^o doit être omis car la notion de « jours ouvrables » est déjà définie à l'article 1^{er}, § 2, 12^o, du décret du 13 septembre 2018, qui procure le fondement légal au projet. Les définitions contenues dans un décret valent en effet d'office pour les normes qui l'exécutent ¹.

3. Le 8^o rappelle le sens usuel de la notion de plagiat. On n'aperçoit pas son utilité et il sera omis.

Article 2

Il y a lieu d'insérer les mots et signes de ponctuation « , fonction, grade ou titre » à l'intitulé du décret du 21 juin 1993 mentionné à l'article 2 ².

¹ Avis n° 68.077/2 donné le 19 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 novembre 2020 'portant exécution de l'article 63, § 1, alinéa 3, § 4, alinéa 4, et § 5, alinéa 4, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68077.pdf>).

² Décret du 21 juin 1993 'relatif à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre'.

Article 3

Dans un souci de sécurité juridique, il est recommandé d'insérer les mots et signes de ponctuation « , chacun pour ce qui le concerne, » entre les mots « adoptent » et « leur règlement d'ordre intérieur ».

Article 4

Il résulte d'une lecture combinée des paragraphes 1^{er} et 2 qu'il n'est pas exclu d'aboutir à une situation de parité des voix en l'absence du président ou de son suppléant, situation qui n'est pas réglée par l'arrêté en projet.

Il est donc suggéré de prévoir, au paragraphe 1^{er}, que le jury ne peut se réunir en l'absence du président ou de son suppléant.

Article 5

Les mots et signe de ponctuation « soit le cohabitant, » seront insérés entre les mots et signe de ponctuation « soit le conjoint, » et « soit un parent ».

Article 7

En raison de la possibilité, prévue à l'article 10, § 2, alinéa 4, du projet pour les représentants syndicaux d'assister « à l'épreuve orale » – à la suite de laquelle, comme l'a expliqué la déléguée de la ministre, il sera également délibéré sur l'épreuve écrite –, il est recommandé de prévoir que le secrétaire avertit les organisations syndicales de la tenue des réunions du jury.

Article 8

Dans un souci de sécurité juridique, il est suggéré de clarifier comme suit la portée de l'article 8 :

« Les membres du jury et les observateurs syndicaux visés à l'article 10, § 2, alinéa 4, sont tenus à la plus grande discrétion quant au déroulement et à la teneur des épreuves et des délibérations, ce qui comporte l'interdiction de divulguer à des tiers des informations y afférentes ».

Article 9

1. La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable de prévoir un délai minimum plus long que celui actuellement prévu dans l'arrêté en projet afin de laisser aux candidats suffisamment de temps pour rédiger leur portfolio, qui constitue l'unique objet de l'épreuve de certification, tant à l'écrit qu'à l'oral.

2. Interrogée sur la portée des mots « notification des modalités » à la seconde phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la déléguée de la ministre a expliqué que

« [l]es modalités seront notifiées par le Direction générale du Pilotage du Système Educatif tel que prévu à l'article 9 § 1 du présent projet ».

Il est, partant, recommandé de clarifier, à la première phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que le fonctionnaire général fixe les modalités de communication du portfolio, ainsi que sa date de remise, étant entendu qu'il sera tenu compte de la règle énoncée à la deuxième phrase de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, pour la fixation de cette date.

Articles 11 et 12

1. Se fondant sur l'article 67, § 3, alinéa 6, du décret du 13 septembre 2018, l'article 11 a pour objet de « fixer la pondération entre les critères d'évaluation » (§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o) ainsi que les modalités « d'évaluation de l'épreuve » (§ 1^{er}, alinéa 2, et § 2).

L'article 67, § 3, alinéa 5, du décret du 13 septembre 2018 est rédigé comme suit :

« Le jury fonde son appréciation de l'épreuve de certification sur les critères d'évaluation suivants :

1^o le degré de maîtrise des connaissances et capacités supposées développées dans le cadre de chacun des volets de la formation initiale ;

2^o la capacité à communiquer par écrit ;

3^o la capacité à communiquer oralement ».

S'agissant du premier critère d'évaluation, il convient de se référer à l'article 11 du décret du 13 septembre 2018, qui énonce les « volets de la formation initiale » ainsi que l'ensemble des sous-critères y afférents. À cet égard, il apparaît que l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet paraphrase ces (sous-)critères et donne l'impression, par sa formulation (« plus précisément »), qu'un choix est effectué parmi ces différents critères, ce que l'auteur du projet ne peut faire en vertu du principe de légalité.

Interrogée sur la question, la déléguée de la ministre a toutefois confirmé que cette disposition a pour vocation de reprendre l'ensemble des « volets » et sous-critères énumérés par l'article 11 du décret du 13 septembre 2018.

L'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet sera revu de manière à formaliser plus clairement cette intention en faisant uniquement le renvoi aux paragraphes pertinents de l'article 11 du décret du 13 septembre 2018.

La même observation vaut pour l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du projet.

2. S'agissant des deuxième et troisième critères d'évaluation, il convient de relever de la note au Gouvernement que ces critères seront évalués à l'aune des « grilles d'évaluation basées sur les indicateurs du dictionnaire des compétences de l'administration fédérale ».

Les articles 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, du projet seront revus en indiquant ces indicateurs et grilles d'évaluation, le cas échéant en renvoyant avec précision à un document particulier.

3. À l'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, c), les mots « *as hoc* » seront corrigés en « *ad hoc* ».

Article 15

1. S'agissant de l'article d'exécution, l'article 15 du projet doit constituer le dernier article du dispositif³.

2. Afin d'assurer la permanence de cette disposition, il convient de désigner non pas le ministre individuellement par la mention du ou des titres qu'il porte au moment de l'adoption de l'arrêté ni par l'ensemble des compétences dont il est investi actuellement mais de charger de cette exécution celui qui a et qui aura la matière précise réglée par l'arrêté dans ses attributions, en y renvoyant⁴.

Il résulte de ce qui précède que la disposition à l'examen sera rédigée comme suit :

« Le ministre qui a l'Enseignement obligatoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Article 16

L'article 16 prévoit que

« [l]e présent arrêté entre en vigueur le jour de son adoption ».

Une telle disposition a pour effet de conférer un effet rétroactif au texte en projet. Un effet rétroactif ne peut *a priori* être admis dès lors 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 un décret, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En l'absence d'autorisation décrétable, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel,

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 168.

⁴ Avis n° 44.001/2 donné le 30 janvier 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 février 2008 'déterminant certains profils de formation définis conformément à l'article 6 du décret du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44001.pdf>).

lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité de 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 individuels⁵.

À cet égard, la note au Gouvernement expose ce qui suit :

« Cette entrée en vigueur dérogatoire est absolument nécessaire compte tenu du fait que l'épreuve de certification à l'issue de la formation d'insertion professionnelle doit avoir lieu avant la fin du stage et qu'il faut prévoir un délai suffisant pour procéder aux évaluations de service de tous les Directeurs de zone et Délégués au contrat d'objectifs à la fin de celui-ci (articles 69, § 1^{er}, et 84, § 1^{er} du décret DCO/DZ). Les Directeurs de zone et Délégués au contrat d'objectifs visés par le présent AGCF sont entrés en fonction le 23 avril 2019 (AGCF du 3 avril 2019 relatif à l'admission au stage des Directeurs de zone et des Délégués au contrat d'objectifs). Conformément au décret DCO/DZ, en phase transitoire, la période de stage a une durée de 2 ans et 3 mois (article 144, § 5). Cela nous impose une nomination, au plus tard, pour le 23 juillet 2021. La nomination étant tributaire de la réussite de l'épreuve de certification (remise d'un portfolio et défense de celui-ci devant un jury - articles 67, § 3, et 82, § 3, du décret DCO/DZ), mais également d'une évaluation de service par le supérieur hiérarchique N+1 à l'issue du stage (articles 69 et 84 du décret DCO/DZ) ».

L'auteur du texte est invité à vérifier si ces difficultés ne peuvent pas être plutôt résolues par une entrée en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge*, ce qui éviterait l'écueil de la rétroactivité. Le cas échéant, il appartiendra au Gouvernement de s'assurer que la rétroactivité se justifierait en l'espèce en dépit du fait que la date limite du 23 juillet 2021 dont il est question dans l'explication exposée ci-dessus est relativement éloignée. Si cette justification de la rétroactivité est fournie, les mots « entre en vigueur » seront remplacés par les mots « produit ses effets ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁵ Avis n° 60.249/2 donné le 8 novembre 2016 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 octobre 2014 déterminant le mode de fonctionnement de la Commission chargée de recevoir les plaintes des étudiants relatives à un refus d'inscription' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60249.pdf>) ; avis n° 30.972/2 donné le 18 décembre 2000 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1^{er} février 2001 'modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 25 septembre 1991 portant exécution des articles 59, 60 et 61 de la loi du 21 juin 1985 concernant l'enseignement' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/30972>).