



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.361/2
du 16 décembre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant le plan de formation initiale en application de l'article 12, alinéa 1^{er}, 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'

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 le plan de formation initiale en application de l'article 12, alinéa 1^{er}, 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'.

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.

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^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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ne ressort pas du dossier transmis 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^o la formation initiale des membres du personnel et la formation en cours de carrière ».

Dès lors que le projet d'arrêté porte sur le plan de formation initiale 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 faisant l'objet du présent avis, il devrait à nouveau être soumis au Conseil d'État.

EXAMEN DU PROJET

Article 1^{er}

Interrogée sur la portée de l'article 1^{er}, qui tend à fixer le plan de formation initiale visé à l'article 12, alinéa 1^{er}, 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' et sur la portée de ce plan, annexé au projet, la déléguée de la Ministre a précisé que le plan de formation initiale en projet a

vocation à s'appliquer sans être limité à la période visée dans le cadre des dispositions transitoires (voir le titre IV du décret du 13 septembre 2018, en particulier l'article 144).

Si une telle portée ressort en effet de la rédaction de l'article 1^{er} du projet, tel n'est pas le cas de l'annexe à celui-ci, qui indique à de nombreuses reprises qu'elle s'applique « uniquement à la formation initiale des directeurs de zones et des délégués au contrat d'objectifs dans le cadre des dispositions transitoires ».

Par conséquent, l'annexe au projet doit être revue afin de correspondre à l'intention de l'auteur du texte et à l'article 1^{er} de son dispositif.

Article 2

Aux termes de l'article 2,

« [l]e présent arrêté entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 5 décembre 2018 ».

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 le décret. En l'absence d'autorisation décrétable, 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.

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

« Une entrée en vigueur rétroactive est prévue au jour de l'adoption de la note au Gouvernement, le 5 décembre 2018. En effet, le plan de formation a été considéré comme approuvé dès cette date et a été porté à la connaissance de tous les DZ/DCO. La rétroactivité proposée poursuit un objectif d'intérêt général, tel que le bon fonctionnement et la continuité du service public, en donnant une base légale à la formation suivie par les DZ/DCO et en donnant une assise juridique aux décisions prises par les DZ/DCO dans l'exercice de leurs fonctions [...] ».

Eu égard à ces justifications, la rétroactivité semble admissible en l'espèce.

Article 3

Afin d'assurer la permanence de l'article d'exécution, il convient de rédiger l'article 3 comme suit :

« Le ministre qui a l'Enseignement obligatoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté »¹.

ANNEXE

En exécution de l'article 12, alinéa 1^{er}, du décret du 13 septembre 2018, le Gouvernement est uniquement habilité à élaborer un plan de formation initiale définissant :

« 1° le contenu et les objectifs de la formation ainsi que les compétences à acquérir ;

2° la fixation du nombre d'heures de formation pour chacun des volets de formation initiale visés à l'article 11 ».

Il convient dès lors que l'annexe en projet, qui est présentée comme constituant ce plan de formation, définisse les éléments énoncés ci-dessus et uniquement ceux-ci².

À cet égard, il semble que seules certaines parties de l'annexe en projet contiennent de tels éléments comme principalement le point 3.6 qui est intitulé « Plan de formation en modules ».

Les autres points, qui sont des explicitations des obligations décrétales³ et du contexte juridique, auraient mieux leur place dans une circulaire⁴.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167.

² Voir, dans le même sens, l'avis n° 66.530/2 donné le 16 septembre 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 octobre 2019 'fixant le plan de formation d'insertion professionnelle en application des articles 67, § 2, et 82, § 2, 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' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66530.pdf>).

³ Il est d'ailleurs rappelé qu'il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire dans un arrêté réglementaire une règle déjà inscrite dans une disposition de nature décrétales. Pareil procédé peut en effet 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 alors que ce pouvoir appartient au seul législateur décretaal (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80).

⁴ Avis n° 66.022/2 donné le 13 mai 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 mai 2019 'déterminant le plan de formation relatif au volet inter-réseaux de la formation initiale des directeurs' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66022.pdf>) ; avis n° 68.075/2 donné le 19 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 26 novembre 2020 'fixant le plan de formation des inspecteurs coordonnateurs en application de l'article 63, § 3, alinéa 2, du décret du 10 janvier 2019 relatif au Service général de l'Inspection' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68075.pdf>).

En outre, il peut être source d'ambiguïté et donc d'insécurité juridique de prévoir trois annexes à une annexe. Le texte contenu dans ces « annexes à l'annexe » sera soit intégré dans le plan de formation initiale ⁵ soit omis ⁶.

L'annexe au projet sera fondamentalement revue en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Pierre VANDERNOOT

⁵ Annexes 1 et 2 à l'annexe.

⁶ Tel est le cas de l'annexe 3 à l'annexe, étant donné, comme la déléguée de la Ministre l'a confirmé, qu'elle a pour seul objet de reproduire les articles 19 et 144 du décret du 13 septembre 2018.