



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.582/2
du 17 avril 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant le processus, les modalités et la mise en œuvre de l'évaluation externe de la qualité de la formation professionnelle continue visés à l'article 6.1.5-13 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire'

Le 24 mars 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Première Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation et de l'Enseignement de promotion sociale 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 processus, les modalités et la mise en œuvre de l'évaluation externe de la qualité de la formation professionnelle continue visés à l'article 6.1.5-13 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 avril 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 avril 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 6.1.5-13, § 1^{er}, du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire (ci-après : le « Code ») énonce :

« Une évaluation externe de la qualité pour la formation professionnelle continue pour les formations organisées par l'Institut de la Formation professionnelle continue, Wallonie-Bruxelles Enseignement et chaque Fédération de pouvoirs organisateurs est réalisée tous les six ans par l'Agence pour la qualité de l'Enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles (AEQES).

Cette évaluation a pour finalités d'améliorer de manière continue la qualité des formations proposées au bénéfice de la qualité du système éducatif.

Sur la proposition de la Commission de Pilotage, le gouvernement fixe le processus, les modalités de cette évaluation externe et met en œuvre le dispositif ».

Le projet entend exécuter l'alinéa 3 de cette disposition.

Il semble cependant ressortir des pièces du dossier transmises à la section de législation que la Commission de pilotage n'aurait rendu qu'un avis sur le projet d'arrêté.

Lorsqu'une proposition, et non un avis, est prescrite, il incombe à l'auteur du projet, afin d'éviter toute discussion quant à savoir si la formalité a été valablement accomplie, de veiller à ce que l'organe tenu de formuler une proposition de réglementation, à savoir, en l'espèce, la Commission de pilotage, élabore effectivement une proposition de texte ¹.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent avis devraient être soumises à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

¹ Voir en ce sens l'avis 74.726/4 donné le 22 novembre 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 décembre 2023 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le statut des agents de l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi en ce qui concerne les zones mixtes du cadre organique et les grades correspondant à des emplois d'encadrement'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Les actuels alinéas 2 et 3 seront placés après le visa relatif à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.
2. À l'actuel alinéa 4, qui deviendra l'alinéa 2, le mot « sur » sera remplacé par le mot « vu ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Plusieurs termes définis dans cette disposition sont par la suite utilisés en paraphrasant, en tout ou en partie, les définitions ainsi prévues, ce qui peut donner lieu à des difficultés d'interprétation². Il convient donc de mieux articuler les définitions prévues entre elles ainsi qu'avec l'utilisation ultérieure des termes définis, au besoin en supprimant certaines définitions et en veillant de toute manière à ne pas insérer d'éléments normatifs dans les définitions³.

L'article 1^{er} sera revu en ce sens et le dispositif adapté en conséquence.

Article 3

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les mots « visée à l'article 6.1.5-13 du Code de l'enseignement » seront omis et les mots « conformément à l'article 6.1.5-13 du Code de l'enseignement » seront insérés après les mots « tous les six ans » afin de ne laisser aucun doute quant à la nature décrétable de l'obligation d'organiser l'évaluation externe tous les six ans.

² Comparer, par exemple :

1° la définition de l'auto-évaluation au 3° et celle du volet interne de l'évaluation au 16° avec l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, qui précise que le volet interne de l'évaluation « correspond à l'auto-évaluation de la démarche qualité réalisée par chaque organisme de formation » ;

2° la définition de l'assurance qualité au 2° et celle du volet externe de l'évaluation au 17°, avec l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, qui précise que la réalisation du volet externe est « réalisée par le Comité d'experts » ;

3° la définition du volet interne de l'évaluation au 16° avec l'article 5, alinéa 2, qui précise que l'auto-évaluation est menée « sur la base du référentiel d'évaluation ».

³ L'insertion d'éléments normatifs dans une définition doit être d'autant plus évitée qu'elle pourrait donner lieu à des difficultés d'interprétation dues à l'incohérence éventuelle entre la partie du texte contenant la définition et celle ayant pour objet d'énoncer le contenu normatif du dispositif envisagé. Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, ongles « Technique législative », recommandation 97.

2. La section de législation n'aperçoit pas le fondement juridique qui habiliterait le Gouvernement à préciser, à l'article 3, § 2, que la cellule exécutive de l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur (ci-après : l'« Agence ») représente cette dernière dans le cadre du processus d'évaluation.

L'article 4 du décret du 22 février 2008 'portant diverses mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française' énonce :

« Les organes de l'Agence sont le comité de gestion, le bureau et la cellule exécutive.

Sauf les tâches qui sont confiées au bureau ou à la cellule exécutive par le présent décret ou par délégation, les décisions de l'Agence sont prises par le comité de gestion ».

Selon l'article 7, § 1^{er}, de ce décret,

« [l']Agence dispose d'une cellule exécutive chargée de mettre en œuvre les décisions du comité de gestion et du bureau ».

L'article 12 du même décret, qui prévoit certes que « [l]es évaluations sont mises en œuvre par la cellule exécutive de l'Agence [...] », ne peut être invoqué pour justifier la délégation en projet dès lors que, comme cela résulte de sa rédaction, cette disposition n'a vocation à s'appliquer qu'aux évaluations des cursus des établissements d'enseignement supérieur et non à celles visées par le projet.

Il en résulte que le Gouvernement est sans pouvoir, au regard de l'article 4 du décret du 22 février 2008, pour confier des missions à la cellule exécutive de l'Agence.

C'est donc au comité de gestion de cette dernière qu'il appartient de déléguer certaines de ses compétences à sa cellule exécutive ⁴.

Par conséquent, à l'article 3, § 2, les mots « , représentée par sa cellule exécutive » seront omis.

Pour les mêmes motifs, la définition figurant à l'article 1^{er}, 4^o, sera également omise et l'article 4, §§ 3 et 4, sera revu en conséquence.

⁴ Cette conclusion se déduit également des discussions reprises dans le protocole de négociation avec les pouvoirs organisateurs : Mme [...] répond que l'AEQES a un comité de gestion. Pour la mission évaluation de la FPC, elle précise que le comité de gestion a souhaité que la cellule exécutive soit l'intermédiaire. Bien entendu, cela n'empêche pas la cellule exécutive de rendre compte au comité de gestion de l'avancement de la mission. M. [...] signale que le comité de gestion de l'AEQES n'est composé que de représentants de l'enseignement supérieur. Mme [...] explique que c'est justement la raison pour laquelle le comité de gestion fait délégation ».

Article 4

Le paragraphe 3 énonce :

« La cellule exécutive de l'Agence établit, en concertation avec les organismes de formation et le Conseil de la formation professionnelle continue, le référentiel d'évaluation.

Le référentiel d'évaluation énonce les critères et indicateurs pertinents pour l'évaluation de la démarche qualité. Il prend en compte les spécificités de la formation professionnelle continue.

Il est validé par l'Agence, d'une part, et par la Commission de pilotage, d'autre part. [...] ».

Le paragraphe 4, alinéa 2, précise :

« Les ajustements apportés au référentiel d'évaluation sont validés par l'Agence et par la Commission de pilotage ».

Ces dispositions visent à confier des pouvoirs de nature réglementaire à l'Agence et à la Commission de pilotage.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à une instance qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par la section de législation et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes.

Une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

Si tel n'est pas le cas, c'est au Gouvernement qu'il appartient de faire usage de ce pouvoir réglementaire ou, le cas échéant, au ministre si une habilitation est prévue à cet effet.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que les délégations en projet sont conformes aux principes rappelés ci-dessus, à savoir que la détermination du référentiel d'évaluation et de ses ajustements peut être considérée en l'espèce comme une mesure de nature essentiellement technique, n'emportant pas d'appréciation politique quant aux options contenues.

À titre de comparaison, il est relevé que les articles 9bis⁵ et 11⁶ du décret du 22 février 2008 prévoient quant à eux une intervention du Gouvernement dans le cadre de l'adoption des référentiels et de la méthodologie.

L'article 4 du projet sera réexaminé à la lumière de ce qui précède⁷.

Article 6

1. La section de législation n'aperçoit pas clairement, à la lecture du paragraphe 1^{er}, ce qu'il y a lieu d'entendre par le « document [de l'Agence] fixant la procédure de recrutement, de sélection et de composition des Comités d'experts de l'Agence ».

Il résulte du protocole de négociation avec les pouvoirs organisateurs que « [c]e document détermine les critères sur la base desquels les experts sont désignés, c'est-à-dire des critères de légitimité, d'indépendance, d'expertise et de maîtrise de la langue française ».

Si tel est effectivement le cas, la section de législation n'aperçoit pas directement la nécessité de se référer à ce document dès lors que l'article 6 apparaît déterminer des exigences relatives à la légitimité, l'indépendance et l'expertise. Seule la condition relative à la maîtrise de la langue française ferait défaut, auquel cas il conviendrait d'y remédier.

Si cette disposition devait en revanche être comprise comme visant à confier à l'Agence le pouvoir réglementaire de déterminer notamment des critères de recrutement et non de simples modalités procédurales, il y aurait alors lieu d'émettre la même observation que celle formulée sous l'article 4.

L'article 6 sera revu à la lumière de ce qui précède.

2. Aux paragraphes 2 et 3, l'auteur du projet s'assurera que l'inclusion d'un bénéficiaire de formation dans le comité d'experts est conciliable avec l'interdiction de tout conflit d'intérêts fonctionnel. Le cas échéant, ces dispositions seront précisées ou revues en conséquence.

3. Le paragraphe 3, alinéa 5, ne vise pas l'hypothèse d'un conflit d'intérêt fonctionnel, contrairement à l'alinéa 1^{er}.

L'auteur du projet s'assurera que telle est bien son intention.

⁵ « [...] Toutefois, l'établissement évalué peut préférer une nouvelle méthodologie et un nouveau référentiel qui seraient arrêtés par le Gouvernement, sur proposition de l'Agence, avant l'année académique 2025-2026 [...] ».

⁶ « L'évaluation complète se base sur un référentiel qui recouvre l'ensemble des démarches de formation et d'organisation à considérer. Ce référentiel, élaboré par le comité de gestion en concertation avec l'ARES, est approuvé par le Gouvernement. Il se compose de critères et dimensions qui recouvrent l'ensemble des champs à évaluer ».

⁷ Et de l'observation 2 formulée sous l'article 3.

4. Au paragraphe 3, alinéa 6, la notion de « conseillers du gouvernement » gagnerait à être précisée (la question se pose de savoir s'il s'agit des membres des cabinets ministériels).

Article 8

La notion de « droit de réponse » revêtant un sens juridique particulier en droit positif⁸, il est préférable de ne pas en faire mention dans le contexte concerné et de se référer uniquement à la possibilité pour les organismes de formation de formuler des observations sur le rapport d'évaluation externe.

L'article 8 sera reformulé en conséquence.

Article 9

À l'instar de ce qui est prévu pour la publication du rapport d'évaluation externe à l'article 8, § 3, il y a lieu de préciser, par souci de clarté, quand doit avoir lieu au plus tard la publication du rapport d'analyse transversale prévue à l'article 9, § 2.

Article 10

Tel que rédigé, le paragraphe 3 ne permet pas de déterminer si la mise à jour du plan d'actions par chacun des organismes de formation au terme des trois premières années est une faculté ou une obligation.

Il convient de clarifier cette disposition, en supprimant soit les mots « le cas échéant » soit les mots « au moins ».

Article 11

Il est dépourvu de sens que le Gouvernement précise, au paragraphe 2, qu'il « décide des ajustements nécessaires à apporter en vue des évaluations externes suivantes » dès lors que c'est une faculté dont il dispose directement en vertu de l'article 6.1.5-13, § 1^{er}, alinéa 3, du Code.

⁸ Loi du 23 juin 1961 'relative au droit de réponse'.

Article 12

L'article 3, § 1^{er}, du projet prévoit que le processus d'évaluation s'étend sur une période de quatre années scolaires consécutives.

Le « référentiel d'évaluation » et le « document méthodologique » doivent, selon l'article 4, §§ 2 et 3, du projet, être établis au plus tard le dernier jour de la première année scolaire de la mise en œuvre du processus d'évaluation externe.

Suivant l'article 12 du projet, ce dernier entre en vigueur le 25 août 2025, soit le premier jour de l'année scolaire 2025-2026.

Il résulte de ces dispositions que le « référentiel d'évaluation » et le « document méthodologique » doivent être établis au plus tard pour le 3 juillet 2026, soit le dernier jour de l'année scolaire 2025-2026.

Or, l'article 90 du décret du 17 juin 2021 'portant le Livre 6 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et portant le titre relatif à la formation professionnelle continue des membres de l'équipe éducative des écoles et des membres du personnel de l'équipe pluridisciplinaire des Centres PMS' énonce :

« Le processus d'évaluation visé à l'article 6.1.5-13 [du Code de l'enseignement] est mené pour la première fois à partir du premier jour de l'année scolaire 2024-2025 et le rapport visé à l'article 6.1.5-13, § 2, est remis pour la première fois pour le 31 décembre 2027 ».

Sauf à modifier cette disposition pour reporter d'un an ces délais⁹, il est nécessaire, pour pouvoir concilier le processus d'évaluation en projet, qui s'étend en différentes phases sur quatre années scolaires, avec le calendrier décretal, de revoir l'entrée en vigueur du projet en manière telle que le « référentiel d'évaluation » et le « document méthodologique » puissent encore être établis durant l'année scolaire 2024-2025 en cours.

L'article 12 sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁹ Il résulte de la note au Gouvernement que telle semble être l'intention de l'auteur du projet.