

Colloque du 25 septembre 1998 sur le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement, approche interdisciplinaire, organisé par le Centre de droit de la culture des Facultés universitaires Saint-Louis

## **ANALYSE JURIDIQUE DE L'ELABORATION DU DECRET "MISSIONS"**

par

**Xavier Delgrange** ??

Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis,  
Auditeur au Conseil d'Etat

**1.** L'exposé des motifs du projet devenu le 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 (*M.B.* 23 septembre), ci-après dénommé "décret missions", débute par ces mots :

---

<sup>1</sup>Cet article n'engage que son auteur. Il a été rédigé en juillet 1998.

"Ce décret aurait dû être le premier de tous les textes législatifs organisant l'enseignement obligatoire. Définissant les missions de l'Education, il est le texte fondateur de tous les autres. Pour la première fois de notre histoire scolaire, nous tentons de dire à tous ceux que l'école concerne, les élèves, d'abord, les parents, les enseignants mais aussi les milieux culturels, économiques, sociaux ce que nous attendons de l'éducation, quel genre de citoyen nous voulons former" <sup>2</sup>.

Cette affirmation vaut essentiellement pour l'article 6 du décret, qui définit les missions de l'enseignement.

2. Le décret contient encore 124 autres dispositions qui, pour reprendre les termes de son intitulé, organisent les structures propres à atteindre les missions assignées à l'enseignement. L'exposé des motifs, lyrique, recourt à une image maritime :

"l'article 6, c'est l'horizon, le cap. Pour atteindre le port, il faut que chacun concoure à la manoeuvre. Sans doute vaut-il mieux considérer l'enseignement comme une flottille de petits bateaux que comme un lourd pétrolier lent à la manoeuvre, encore faut-il, dans le fil de cette image, que la navigation des uns et des autres soit coordonnée, qu'il voguent de concert et non dans la cacophonie.

Si l'on veut que le changement atteigne chaque école, chaque classe, il faut organiser un cadre opératoire et créer des structures.

Deux grands pôles focalisent ainsi le décret :

-d'une part, la convergence entre tous les établissements pour mettre en oeuvre des objectifs communs, ce qui nécessite des balises claires;

-d'autre part, l'autonomie tant dans l'élaboration des projets pédagogiques particuliers qui assurent la créativité des équipes pédagogiques que dans la gestion responsable des moyens" <sup>3</sup>.

Ces différentes mesures peuvent être regroupées selon trois axes. Tout d'abord, le décret consacre une révolution pédagogique, tant en ce qui concerne la structure des études que les options pédagogiques proprement dites. Ensuite, il renforce les droits et l'égalité des élèves en organisant un contrôle plus strict des conditions du refus d'inscription, des conditions de renvoi, des décisions des conseil de classe et de la participation financière. Enfin, il réforme l'organisation des établissements d'enseignement, d'un côté, en accentuant leur regroupement au sein de réseaux structurés, de l'autre en imposant en leur sein la création d'un nouvel organe, le Conseil de participation, et en requérant aussi l'élaboration de projets éducatif, pédagogique et d'établissement ainsi que la remise d'un rapport d'activités.

**3.** Pour adopter ces mesures, le législateur décrétoal n'est pas parti d'une page blanche. Il n'a pas non plus fait du passé table rase. Les 125 articles du décret "missions" constituent des évolutions, voire des révolutions, de normes existantes. L'on n'entend nullement, par ce constat, nier le caractère novateur du décret. Il apparaît toutefois intéressant, notamment pour contribuer à son interprétation, de tenter d'identifier l'origine des notions auxquelles recourt le décret et des règles qu'il contient.

Cet article se limitera à l'examen de l'élaboration des dispositions relatives à la pédagogie en distinguant, comme l'y invite l'intitulé du décret, les objectifs assignés à l'enseignement (I) et les options pédagogiques devant y mener (II). L'analyse de ces deux aspects débouche sur le constat que le décret "missions" a modifié la nature et le mode d'élaboration de la norme scolaire (III).

---

3"Projet", p. 3. Voir également l'exposé introductif de la Ministre-Présidente, Rapport présenté au nom de la Commission de l'éducation par MM Dupont et Neven, *Doc. C.C.F.*, 1996-1997, n° 152/62, p. 28, ci-après dénommé "Rapport".

## I. LA DEFINITION DES MISSIONS DE L'ENSEIGNEMENT

4. Les missions de l'enseignement sont énoncées à l'article 6 du décret "missions" :

"La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

- 1°) promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves;
- 2°) amener tous les élèves à s'approprier des savoirs et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle;
- 3°) préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et ouverte aux autres cultures;
- 4°) assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale"<sup>4</sup>.

---

4En parcourant la législation relative à l'enseignement, l'on retrouve l'une ou l'autre disposition qui assigne certains objectifs aux enseignants et qui, à ce titre, pourraient être qualifiées de lointains ancêtres de l'article 6 du décret "missions". Ainsi, l'article 50, §2, des lois sur l'enseignement primaire, coordonnées le 20 août 1957, abrogé par le décret "missions", disposait :

"L'instituteur s'occupe avec une égale sollicitude de l'éducation et de l'instruction des enfants confiés à ses soins. Il ne néglige aucune occasion d'inculquer à ses élèves les préceptes de la morale, de leur inspirer le sentiment du devoir, l'amour de la patrie, le respect des institutions nationales, l'attachement aux libertés constitutionnelles. Il s'abstient, dans son enseignement, de toute attaque contre les personnes ou contre les convictions religieuses des familles dont les enfants lui sont confiés".

Selon le commentaire des articles, "les objectifs généraux sont très largement repris des travaux du Conseil de l'éducation et de la formation"<sup>5</sup> (A). Avant d'être consignés dans le décret "missions" (C), les objectifs généraux avaient déjà été discutés au sein du Conseil de la Communauté française (B).

---

<sup>5</sup>"Projet", p. 6.

## **A. LA PROPOSITION DU CONSEIL DE L'EDUCATION ET DE LA FORMATION**

5. Le Conseil de l'éducation et de la formation (C.E.F.) a été créé par un décret du 12 juillet 1990 <sup>6</sup>. Il comporte deux chambres, l'une de l'enseignement, l'autre de la formation. La chambre de l'enseignement rassemble des représentants des trois réseaux de l'enseignement, des différents syndicats d'enseignants, des différentes universités, des étudiants et des associations de parents. Parmi ses missions figure celle de remettre des avis sur toutes les réformes fondamentales, soit d'initiative, soit à la demande du ministre compétent.

6. Le C.E.F. a rédigé son premier avis d'initiative. Il proposait des objectifs généraux pour le système de l'enseignement et de la formation <sup>7</sup>. Le C.E.F. définissait trois objectifs, répondant à trois logiques auxquelles l'enseignement se réfère : la logique domestique qui vise à former des enfants heureux, la logique industrielle qui vise à former de futurs producteurs et la logique civique qui vise à former des citoyens. Ces trois objectifs étaient rédigés comme suit :

- "1° L'enseignement doit promouvoir le développement de la personne de chacun des élèves.
- 2° L'enseignement, en amenant les jeunes à construire leur savoir, doit les conduire à prendre une place plus active dans la vie économique.
- 3° L'enseignement doit amener les jeunes à être des citoyens responsables dans une société libre".

---

6M.B., 19 octobre. Sa composition et son fonctionnement ont été définis dans un arrêté du 4 septembre 1990 (M.B., 3 octobre).

7Avis du 5 février 1992, *Rapport 1991-1992*, pp. 7-32.

7. Les travaux du C.E.F. ont inspiré ceux des Assises de l'enseignement<sup>8</sup>. Les conclusions des Assises suggéraient de consacrer les objectifs proposés par le C.E.F. dans un décret qui les rendrait "opérationnels et obligatoires"<sup>9</sup>. Elles suggéraient également de compléter ces objectifs centrés sur l'individu par un objectif plus explicitement collectif, où l'enseignement se verrait assigner le but de "contribuer à un développement social et culturel solidaire et pluraliste"<sup>10</sup>.

## B. VERS UNE CONSECRATION LEGISLATIVE

8. Le voeu d'une consécration législative des objectifs de l'enseignement fut d'abord rencontré au niveau de l'enseignement supérieur non universitaire. L'article 5 du décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles, définit des objectifs en s'inspirant des travaux du C.E.F.<sup>11</sup>. On y retrouve donc les logiques civique, domestique et industrielle :

"L'enseignement supérieur dispensé par une Haute Ecole doit poursuivre les objectifs suivants :

- 1° la préparation des étudiants à leur rôle de citoyen responsable au sein de la société;
- 2° la promotion du développement et de l'épanouissement de l'étudiant, notamment en favorisant le développement de son autonomie et de sa responsabilisation;
- 3° la formation des étudiants en vue de leur permettre de jouer un rôle actif dans le monde socio-économique".

---

8La cellule HERMES était spécialement chargée de travailler sur les objectifs de l'enseignement. Voir "Les objectifs généraux de l'enseignement, *Le journal des Agoras*, n° 1, février 1995, pp. 7-8; "Rapport d'HERMES", *Le journal des Agoras*, n° 2, mai 1995, pp. 3-20.

9HERMES, "Conclusions", *Le journal des Agoras*, n° 3, septembre 1995, pp. 9-10.

10HERCULE, "Propositions à débattre", *Le journal des Agoras*, n° 3, *op. cit.*, pp. 21-22.

11Voir à ce propos le commentaire des articles de la proposition ayant abouti au décret du 5 août 1995, *Doc. C.C.F.*, SE 1995, n° 26/1, p. 10.

9. Quelques semaines plus tard, Ecolo déposa une proposition de décret "définissant les objectifs généraux de l'enseignement" <sup>12</sup>. Selon ses développements, cette proposition entendait faire la synthèse des travaux du C.E.F. et des Assises de l'enseignement et retenait donc quatre objectifs. Elle ne s'écartait du texte du C.E.F. qu'en complétant, dans le deuxième objectif, la dimension d'intégration économique en y ajoutant l'intégration sociale et culturelle. Elle complétait également le quatrième objectif, issu des Assises de l'enseignement, en ajoutant la dimension de durabilité du développement. La proposition était donc formulée comme suit :

"Les objectifs généraux de l'enseignement sont :

- 1° la promotion du développement de la personne de chacun des élèves;
- 2° la construction par les jeunes d'un savoir propre qui les conduira à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle;
- 3° la formation des jeunes à être des citoyens responsables dans une société libre;
- 4° la contribution à un développement social et culturel durable, solidaire et pluraliste".

---

<sup>12</sup>Proposition déposée le 20 septembre 1995 par MM. Cheron, Daras et Drouart, *Doc. C.C.F.*, S.E. 1995, n° 31/1. Auparavant, lors de la discussion du projet de décret relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental, M. Liesenborghs avait déjà souhaité que l'on consacre dans ce texte les objectifs généraux définis par le C.E.F. (Rapport présenté au nom de la Commission de l'enseignement, de la formation et de la recherche par M. J.-M. Léonard, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 175/2, pp. 5-6). Un amendement avait été déposé afin qu'il soit fait référence à ces objectifs (*Ibidem*, pp. 13-14).

**10.** La commission de l'Education du Conseil de la Communauté française a entrepris, au cours de la session parlementaire 1995-1996, un débat général sur l'enseignement obligatoire sur la base de trois propositions, à savoir, outre la proposition précitée, une proposition de décret organisant l'enseignement technique et professionnel à charge des pouvoirs publics <sup>13</sup> et une proposition de décret modifiant le décret du 5 août 1995 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice <sup>14</sup>. Dans le cadre de ce débat, la commission procéda à l'audition de Christophe Derenne, l'un des animateurs des Assises de l'enseignement, de Yves Van Haverbeke, Président du C.E.F. et de François Martou, au sujet du rapport "La politique de l'enseignement : bilan et perspectives" rédigé par l'équipe économie et éducation de l'Institut de Recherches économiques et sociales de l'U.C.L. <sup>15</sup>.

---

13 Proposition déposée par MM. Hazette et Michel (*Doc. C.C.F.*, SE 1992, n° 63/1), réintroduite lors de la session 1995-1996 (*Doc. C.C.F.*, 1995-1996, n° 55/1).

14 Déposée par MM. Ducarme et consorts (*Doc. C.C.F.*, S.E. 1995, n° 27/1).

15 Voir à cet égard le rapport préliminaire au rapport sur le projet de décret mission, présenté par M. Deghilage sur les auditions tenues à l'occasion du débat général sur l'enseignement obligatoire, *Doc. C.C.F.*, 1996-1997, n° 152/62, pp. 5-26.

**11.** La Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française annonça, au mois de décembre 1995, lors de la discussion du budget 1996, la préparation d'un décret sur les missions de l'enseignement <sup>16</sup>.

Elle diffusa, en mars 1996, un document intitulé "Quarante propositions pour l'enseignement obligatoire à la rencontre du désirable et du possible". La première proposition "est le contrat fondamental entre l'Education et la Société. On y aura reconnu les missions fondamentales fixées par le Conseil de l'Education et de la Formation ainsi que par les Assises". Ces objectifs étaient rédigés comme suit :

"La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement dont il demande le subventionnement, poursuivent simultanément et sans hiérarchie à travers leurs cours, leurs activités et leur organisation de la vie quotidienne, les finalités de l'enseignement suivantes :

- 1°) promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves;
- 2°) amener tous les jeunes à s'approprier des savoirs en les construisant, à acquérir des compétences et développer des attitudes les rendant aptes à continuer à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique, sociale et culturelle;
- 3°) amener tous les jeunes à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société libre, solidaire, pluraliste et multiculturelle".

---

16Rapport sur le projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 1996, *Doc. C.C.F.*, 1995-1996, n° 4-II/2, p. 9.

**12.** L'annonce du dépôt d'un projet de "décret-cadre sur les objectifs de l'enseignement" amena la Commission de l'enseignement du Conseil de la Communauté française à mettre fin au débat général qu'elle avait entamé<sup>17 18</sup>.

---

<sup>17</sup>Rapport préliminaire, *op. cit.*, p. 26.

<sup>18</sup>Le même phénomène semble s'être produit en matière de gratuité, où le Conseil de la Communauté française avait confié au groupe de travail "Article 24 de la Constitution" d'examiner cette problématique. L'amendement déposé par le Gouvernement, qui est devenu les articles 100 à 102 du décret, a mis fin à la réflexion menée au sein du Conseil (voir à ce propos le "Rapport", p. 201 et les annexes 2 et 3, pp. 236-264, sp. pp. 246-247).

### C. DU PROJET AU DECRET "MISSIONS"

13. Le projet de décret "missions" fut déposé le 6 mai 1997. L'article 6 était rédigé comme suit :

"La Communauté française, pour l'enseignement qu'elle organise, et tout pouvoir organisateur, pour l'enseignement subventionné, poursuivent simultanément et sans hiérarchie les objectifs suivants :

- 1°) promouvoir la confiance en soi et le développement de la personne de chacun des élèves dans ses dimensions physique, psychomotrice, affective, sociale, cognitive et éthique;
- 2°) amener tous les élèves à s'approprier des savoir et à acquérir des compétences qui les rendent aptes à apprendre toute leur vie et à prendre une place active dans la vie économique et sociale;
- 3°) susciter chez tous les élèves le goût de la découverte et de l'expérimentation culturelle;
- 4°) préparer tous les élèves à être des citoyens responsables, capables de contribuer au développement d'une société démocratique, solidaire, pluraliste et multiculturelle;
- 5°) assurer à tous les élèves les moyens qui leur donnent des chances égales d'émancipation sociale" <sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>Par rapport à l'avant-projet soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, le projet a remplacé le terme "jeune" par le terme "élève". Il rencontre par là une observation du Conseil d'Etat selon laquelle l'article de l'avant-projet "recourt au terme "jeune", alors que la plupart des autres articles utilisent le mot "élève". Les règles de la légistique veulent qu'à une différence de terminologie corresponde une différence de signification. Il convient donc, soit d'uniformiser la terminologie, soit de justifier la coexistence de termes différents" ("Projet", p. 76).

Alors que la proposition du C.E.F. ne contenait que trois objectifs, le projet en comportait cinq. Un quatrième objectif était relatif à la culture. Un cinquième objectif était destiné, selon le commentaire des articles, à rappeler "l'objectif majeur d'égalité de l'éducation"<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Projet, *op. cit.*, p. 6.

14. Le C.E.F. fut saisi par la Ministre-Présidente de la Communauté française d'une demande d'avis relatif, notamment, à cette nouvelle mouture de la formulation des objectifs généraux de l'enseignement.

Le C.E.F. émit différentes objections aux modifications apportées à sa propre version <sup>21</sup>. Il considéra que le passage de trois à cinq objectifs "estompe la référence" aux trois logiques exposées plus haut <sup>22</sup>. Il estima qu'afin de mobiliser les acteurs de l'enseignement, mieux vaut une "formulation concise, concentrée sur l'essentiel", et donc, notamment, exempte d'énumération. Il releva que le cinquième objectif "ne constitue pas un objectif général (dans le sens de la finalité), mais une exigence à rencontrer pour poursuivre effectivement les objectifs généraux avec tous les jeunes. C'est en quelque sorte une condition de réalisation des objectifs généraux". Il invita dès lors les auteurs du projet à inscrire cet objectif intermédiaire dans une autre disposition du décret.

Par rapport aux objectifs généraux directement inspirés de la proposition du C.E.F., celui-ci développa trois critiques :

-alors que la proposition du C.E.F. vise la "construction des savoirs", qui "va de pair avec l'affirmation du rôle actif des élèves et étudiants", le projet lui substitue la notion "d'appropriation des savoir et d'acquisition des compétences", ce qui "en détourne fondamentalement le sens";

-les objectifs généraux devraient être rédigés au présent, "cela signifie que l'école ne devrait plus être le lieu où l'on se prépare à être, mais l'endroit où l'on est déjà citoyen, acteur, heureux";

-le C.E.F. "comprend mal" que l'on distingue l'économique et le social, d'une part, du culturel, d'autre part et rappelle que, suite aux Assises de l'enseignement, il a proposé de compléter son deuxième objectif général en ne visant plus seulement la vie économique mais également sociale et culturelle <sup>23</sup>.

---

21Avis n° 42 des 7 février et 14 mars 1997, *Rapport 1996-1997*, pp. 19-54, sp. pp. 25-27.

22Voir ci-avant, n° 6.

23Cette formulation rejoint ainsi celle proposée par Ecolo, voir *ci-avant*, n° 6.

Les auteurs du projet n'ont pas amendé leur texte à la suite de l'avis du C.E.F. L'exposé des motifs ne fournit pas les raisons pour lesquelles ces observations ont été écartées.

Dans son avis, le Conseil d'Etat estima que des dispositions telles que l'article 6 sont rédigées d'une manière qui "évoque davantage la recommandation que la règle de droit"<sup>24</sup>.

**15.** L'article 6 du projet fit l'objet de larges discussions et de nombreux amendements lors du travail en commission de l'éducation du Conseil de la Communauté française.

Un amendement tendait ni plus ni moins à la suppression de cet article, non pas pour que l'on renonce à la consécration législative des objectifs généraux de l'enseignement, mais afin que ceux-ci fassent l'objet d'un décret distinct, qui aurait pu être adopté par une très large majorité et constituer dès lors "un symbole fort (du) système éducatif"<sup>25</sup>. La Ministre-Présidente s'opposa à une telle amputation, estimant que la présence de cette disposition était nécessaire à l'articulation de toutes les autres. Elle se fixa néanmoins comme objectif d'obtenir une majorité des deux tiers pour l'ensemble du décret<sup>26</sup>.

La plupart des amendements visaient à revenir à la formulation des objectifs généraux telle que formulée par le C.E.F., en se fondant notamment sur le second avis du C.E.F. et sur le fait que le décret sur les Hautes Ecoles s'en tient à trois objectifs<sup>27</sup>. D'autres tendaient en outre à ajouter un objectif de dimension collective, dans la foulée des travaux des Assises de l'enseignement<sup>28</sup>.

---

24Projet, *op. cit.*, pp. 75-76. Voir ci-après, n° 67 à 70.

25Amendement n° 183 déposé par MM. Cheron, Drouart et Marchant. Voir le "Rapport", pp. 57 et 69.

26"Rapport", p. 69.

En séance plénière, l'article 6 fut adopté par 85 voix contre une, l'ensemble du décret fut adopté par 53 voix contre une et 35 abstentions.

27Amendement n° 11 déposé par MM. Hazette, Ducarme, Neven, Van Eyll et Mathieu, "Rapport", p. 66; amendements n° 184, 185, 187, déposés par MM. Cheron, Drouart et Marchant, "Rapport", pp. 67-68.

Voir également les interventions de M. Drouart, "Rapport", p. 38; M. Hazette, "Rapport", pp. 69-70, 72-73; M. Cheron, "Rapport", pp. 72, 75, 76.

28Amendement n° 191, déposé par MM. Cheron, Drouart et Marchant, "Rapport", pp. 67-68.

La Ministre-Présidente justifia le texte du projet en considérant que "s'arrêter à la définition du C.E.F. (qui a été produite il y a cinq ans déjà), consisterait à nier la réflexion qui a été développée depuis lors tout au long des Assises de l'enseignement et à la suite du dépôt des quarante propositions pédagogiques qui ont donné lieu à de très larges débats. Les ajouts, par rapport au texte du C.E.F., font évidemment suite à ce large échange d'idées auquel il vient d'être fait référence"<sup>29</sup>. D'autres commissaires estimèrent que la formulation du C.E.F. n'était pas très claire<sup>30</sup>.

La Ministre-Présidente convint néanmoins que le texte en projet pouvait être épuré afin d'en permettre une "lisibilité totale"<sup>31</sup>. Dans cette optique, elle renonça à l'énumération figurant à l'article 6, 1°, du projet<sup>32</sup>.

La Ministre-Présidente justifia l'ajout de l'objectif culturel par la nécessité "d'avoir un idéal culturel"<sup>33</sup>. Finalement, cet objectif fut intégré, d'une part à l'article 6, 2°, qui ajoute à la logique industrielle une logique sociale et culturelle, d'autre part, à l'article 6, 3°, qui inclut dans la logique citoyenne l'exigence d'ouverture aux autres cultures. A cet égard, la Ministre-Présidente précisa que cela n'implique pas "de se soumettre (aux cultures) ne respectant pas les principes élémentaires des droits de l'homme. L'article 6, 3°, doit donc être interprété comme suit : que l'ouverture aux autres cultures doit se faire dans l'exigence du respect des droits de l'homme"<sup>34</sup>. Cette précision peut être rapprochée de l'indication contenue dans le commentaire des articles selon laquelle "un enseignement de caractère confessionnel peut évidemment s'inscrire, avec ses références philosophiques ou religieuses, dans les objectifs ici fixés : il suffit qu'il reconnaisse que d'autres valeurs, d'autres références sont aussi légitimes dans une société que celles qu'il a lui-même retenues. Tous les cours, donc aussi les cours de religion et de morale non confessionnelle, doivent respecter les principes définis dans les objectifs

---

29"Rapport", p. 71.

30Interventions de M. Santkin, "Rapport", p. 74; M. Bayenet, "Rapport", p. 76.

31Intervention de la Ministre-Présidente, "Rapport", p. 72.

32Intervention de la Ministre-Présidente, "Rapport", p. 75.

33"Rapport", p. 72.

34"Rapport", p. 76.

généraux" <sup>35</sup>. Pour cette raison, la suggestion d'ajouter, comme objectif, le développement de l'esprit critique <sup>36</sup>, n'a pas été suivie. Cet objectif est déjà contenu dans l'exigence de former un citoyen responsable, ce qui exclut un enseignement dogmatique <sup>37</sup>.

La Ministre-Présidente justifia l'ajout de l'objectif d'égalité par le fait qu'il s'agit d'une forte demande émanant notamment des jeunes <sup>38</sup>. Afin de tenir compte des critiques relatives au manque de pragmatisme qu'il y aurait à assigner à chaque école l'obligation "d'assurer à tous les élèves les moyens qui leur donnent des chances égales d'émancipation sociale" <sup>39</sup>, la Ministre-Présidente, d'une part, précisa que l'article 6 énonce une obligation de moyen et non de résultat <sup>40</sup>, d'autre part, proposa que l'article 6, 5° ne vise plus l'obligation "d'assurer à tous les élèves les moyens qui leur donnent des chances égales d'émancipation sociale" mais

---

35"Projet", p. 6. Voir également l'intervention de la Ministre-Présidente, "Rapport", p. 77.

La constitutionnalité d'une telle exigence a été validée par la Cour d'arbitrage dans son arrêt n° 19/98 du 18 février 1998 : "La neutralité que les autorités doivent observer sur le plan philosophique, idéologique et religieux, tant en ce qui concerne l'organisation de l'enseignement communautaire qu'en ce qui concerne la politique en matière de subventionnement des écoles organisées par des tiers, leur interdit de favoriser ou d'imposer des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses déterminées. Cette obligation de neutralité ne prive toutefois pas les autorités du droit d'indiquer comme objectifs minimaux - dans la ligne de l'article 13.3 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant - certaines valeurs, conceptions ou attitudes, par le biais d'objectifs de développement ou d'objectifs finaux, à la condition qu'il s'agisse de valeurs et de conceptions qui ne soient contraires à aucun principe essentiel à une société démocratique ( *M.B.*, 17 mars).

36Voir les sous-amendement n° 298 et 301 déposé par MM. Hazette, van Eyll, Mathieu et Neven, "Rapport", pp. 75 et 77. Voir les interventions de M. Hazette, "Rapport", p. 76.

37Réponse de la Ministre-Présidente, "Rapport", pp. 76 et 77. Voir également l'intervention de M. Cheron, "Rapport", p. 78.

38"Rapport", p. 72.

39Voir l'amendement n° 16 déposé par MM. Hazette, Ducarme, Van Eyll et Mathieu, "Rapport", p. 67. Voir également les interventions de M. Hazette, "Rapport", pp. 73, 76; M. van Eyll, "Rapport", p. 77.

40"Rapport", pp. 70, 73.

"assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale" <sup>41</sup>.

**16.** L'ensemble de ces modifications fut finalement rassemblé dans un amendement <sup>42</sup> adopté à l'unanimité <sup>43</sup>.

Les débats en séance publique n'ont pas provoqué de modification de l'article 6.

**17.** Au bout du compte, l'article 6 du décret mission énonce quatre objectifs généraux. L'on retrouve, comme dans la proposition du C.E.F. telle qu'amendée suite aux Assises de l'enseignement, les logiques domestique, socio-économico-culturelle et civique.

Certaines objections du C.E.F. n'ont toutefois pas été rencontrées sans que cela ait été justifié lors des travaux préparatoires. Ainsi, pour quelle raison n'a-t-on pas fixé comme objectif que l'école soit un lieu où l'élève est citoyen, plutôt qu'un lieu qui le prépare à le devenir ?

Un quatrième objectif a été adjoint. Ce n'est pas celui proposé par les Assises de l'enseignement et répercuté par Ecolo, à savoir proposer une perspective plus collective. C'est l'objectif d'assurer l'égalité des chances. A ce propos encore, il ne fut pas répondu à l'objection du C.E.F. qui ne voyait pas là une fin mais une condition préalable qui aurait donc dû figurer dans une autre disposition. Peut-être dans ce cas le souci de cohérence et de clarté s'est-il effacé devant la volonté politique d'affirmer l'importance du combat pour l'égalité des chances, qui constitue, comme on va le voir, le fil conducteur de la plupart des autres dispositions du décret.

---

41"Rapport", p. 77.

42Amendement n° 300 déposé par MM. Cheron, Charlier et Mme Dupuis, "Rapport", pp. 77-78.

43"Rapport", p. 78. Si l'ensemble de l'article 6 est adopté à l'unanimité, le 3° est adopté par 10 voix et 3 abstentions.

## II. L'UNIFORMISATION DE LA PEDAGOGIE

18. Les dispositions proprement pédagogiques du décret "missions" ont un triple objet. Tout d'abord, le rythme d'apprentissage est profondément modifié par un bouleversement de la structure des études (A). Ensuite, l'accent est mis sur l'acquisition de compétences davantage que sur celle de connaissances (B). Enfin, le décret "missions" a également pour objectif d'assurer l'égalité des différentes formes d'enseignement, ce qui passe par une redynamisation de l'enseignement de qualification (C).

19. Même si cela n'apparaît pas dès l'abord, ces trois évolutions entendent toutes concourir à l'objectif de conférer à tous les élèves des chances égales.

### A. LA STRUCTURE DES ETUDES

20. Le décret "missions" ne modifie guère la structure "institutionnelle" des études. On continue à distinguer l'enseignement maternel, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire (1). Toutefois, le décret ajoute à cette organisation une nouvelle structure, que l'on peut qualifier de "pédagogique" (2). Il entend également fédérer les établissements en fonction de leur caractère (3).

#### 1. La structure "institutionnelle"

21. Le décret "missions" confirme l'organisation de l'enseignement fondamental en cycles (a) et de l'enseignement secondaire en cycle et en degrés (b), en y apportant toutefois certains aménagements. Au sein d'un cycle, il substitue en outre la notion d'année complémentaire à celle de redoublement (c).

##### *a) l'enseignement fondamental*

22. L'article 2 du décret "missions" définit l'enseignement fondamental comme comprenant les niveaux maternel et primaire.

On trouve déjà cette terminologie dans l'arrêté royal du 2 août 1984 portant rationalisation et programmation de l'enseignement maternel et primaire <sup>44</sup> et dans l'arrêté royal du 30 août 1984 portant organisation de l'enseignement

---

44M.B., 18 août. Voir les définitions figurant à l'article 4 de cet arrêté.

maternel et primaire ordinaire sur base d'un capital périodes<sup>45</sup>.

La notion d'enseignement fondamental est également reprise, sans plus y être définie, dans le décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental.

**23.** Le décret du 14 mars 1995 prévoit que l'enseignement fondamental sera organisé en cycles.

Un cycle est un "ensemble d'années d'études à l'intérieur duquel l'élève parcourt sa scolarité de manière continue, à son rythme et sans redoublement"<sup>46</sup>. A partir du 1er septembre 2000 au plus tard, sera mis en place le premier cycle, allant de l'entrée à la maternelle jusqu'à la deuxième année primaire<sup>47</sup>. A partir du 1er septembre 2005 au plus tard, sera mis en place le second cycle, comprenant les autres années primaires<sup>48</sup>.

---

45M.B., 5 septembre. Voir les définitions figurant à l'article 2 de cet arrêté.

46Article 1er, 1°, du décret du 14 mars 1995.

Voir à cet égard les avis du C.E.F. du 1er juillet 1994, "Les cycles et l'évaluation formative comme moyens pédagogiques au service des objectifs de l'enseignement", *Conseil de l'Education et de la Formation, Rapport 1993-1994*, pp. 251-306; du 28 octobre 1994, "Structuration des années 9 à 12 de l'obligation scolaire dans l'enseignement ordinaire", *Conseil de l'Education et de la Formation, Rapport 1993-1994*, pp. 65-88.

Le premier avis a été l'une des sources d'inspiration du décret du 15 mars 1995 (Exposé des motifs, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 175/1, p. 2).

Le Conseil d'Etat avait suggéré la définition suivante du cycle : "ensemble d'années d'études à l'intérieur duquel le passage à l'année d'études supérieure n'est pas subordonné à la réussite d'une épreuve" (avis L. 23.400/2 du 7 juin 1994 sur un avant-projet de décret "relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental", *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 175/1, p. 16). Le Ministre de l'Education s'est opposé à un amendement visant à retenir la définition proposée par le Conseil d'Etat en relevant que cela réintroduirait "la référence d'un passage d'une année à l'autre. Il précise que "la progression à l'intérieur du cycle n'est pas subordonnée à la réussite d'une épreuve et que le rythme sera déterminé par l'équipe pédagogique" (Rapport présenté au nom de la Commission de l'enseignement, de la formation et de la recherche par M. J.-M. Léonard, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 175/2, p. 12).

47Article 3 du décret.

48Article 4 du décret.

Selon le commentaire des articles, l'article 13 du décret "missions" "reprend les étapes fixées par le décret du 14 mars 1995" <sup>49</sup>. Il y ajoute toutefois la notion d'étape et scinde le second cycle en deux. Désormais, l'enseignement fondamental comprend deux étapes. La première va de l'entrée dans l'enseignement fondamental à la fin de la deuxième année primaire. Elle est divisée en deux cycles, le premier allant de l'entrée en maternelle à cinq ans, le second de cinq ans à la fin de la deuxième année. La seconde étape va de la troisième à la sixième année primaires. Elle est également organisée en deux cycles de deux années chacun.

L'article 13 du décret "mission" est entré en vigueur le 1er septembre 1997. Il semble donc que, contrairement à ce qui était prévu dans le décret du 14 mars 1995, c'est dès cette date que l'enseignement fondamental doit être organisé en étapes et en cycles. Les articles 3 et 4 du décret du 14 mars 1995 ne sont toutefois pas abrogés.

#### ***b) L'enseignement secondaire***

**24.** L'article 4 du décret "missions" définit l'enseignement secondaire en se référant à la loi du 19 juillet 1971 relative à la structure générale de l'enseignement secondaire.

En vertu de l'article 2, §1er, de cette loi, l'enseignement secondaire de plein exercice se compose de trois degrés de deux ans <sup>50</sup>.

Le premier degré, c'est-à-dire les deux premières années du secondaire, est commun à tous les élèves <sup>51</sup>. L'article 2, §2, de la loi du 19 juillet 1971 permettait que lors de la seconde année soient organisés certains cours spécifiques à l'enseignement professionnel. Cette possibilité a été supprimée par le décret "missions" <sup>52</sup>.

---

49"Projet", p. 7.

50Le décret du 2 avril 1996 modifiant la législation de l'enseignement (M.B. 10 mai) a institué un quatrième degré visant l'enseignement professionnel complémentaire.

51Article 2, §2, de la loi du 19 juillet 1971, reproduit par l'article 4, alinéa 3, du décret "missions".

52Article 110 du décret "missions" remplaçant l'article 2, §2, de la loi du 19 juillet 1971.

25. Depuis la modification apportée à l'arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 1993 <sup>53</sup>, le premier degré de l'enseignement secondaire est conçu comme un cycle, ce qui exclu notamment le redoublement entre la première et la deuxième année.

L'article 13 du décret "missions" confère un fondement décrétoal à ce cycle.

26. L'article 4 de la loi du 19 juillet 1971 permettait l'organisation de certaines formes d'accueil ou d'adaptation. L'article 3, §1er de l'arrêté royal du 29 juin 1984 prévoit ainsi l'organisation d'une première année B "pour les élèves qui ont besoin d'un enseignement adapté" <sup>54</sup>. L'article 3, §2, 2°, du même arrêté prévoit l'organisation d'une deuxième année professionnelle.

Selon le commentaire des articles du projet de décret "missions", "le décret a pour objectif un enseignement commun à tous les enfants jusqu'à la fin du premier degré de l'enseignement secondaire, le degré d'accueil <sup>55</sup> n'étant maintenu, dans un premier temps, que par souci de s'adapter à la réalité actuelle" <sup>56</sup>. Ce degré d'accueil, désormais appelé premier degré différencié <sup>57</sup>, est donc maintenu "afin de permettre un parcours pédagogique différencié et mieux adapté aux besoins de certains élèves" <sup>58</sup>.

27. A partir du deuxième degré, les élèves optent pour l'une des formes d'enseignement visées à l'article 1er de la loi du

---

53L'article 4 de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 19 juillet 1993 (M.B. 22 septembre) a abrogé, à l'article 10, §1er, de l'arrêté royal du 29 juin 1984, les mots "avec fruits". Il suffit donc désormais d'avoir suivi la première année A pour être admis en deuxième année commune.

54La première B accueille notamment les élèves qui ont atteint l'âge de douze ans sans avoir obtenu le certificat d'études de base qui sanctionne la réussite des études primaires (article 9 de l'arrêté du 29 juin 1984).

55Ndlr : à savoir la première B et la deuxième professionnelle.

56"Projet", p. 7.

57Article 2, §2, de la loi du 19 juillet 1971 tel que modifié par l'article 110 du décret "missions".

58Article 4, aliéna 4, du décret "missions".

19 juillet 1971, à savoir l'enseignement général, technique, artistique ou professionnel.

L'article 3, §§3 et 4, de l'arrêté du 29 juin 1984, regroupe ces formes d'enseignement en deux catégories de sections, la transition et la qualification. Les sections de transition "préparent à la poursuite des études jusqu'au niveau de l'enseignement supérieur, tout en offrant des possibilités d'entrer dans la vie active". Les sections de qualification "préparent à l'entrée dans la vie active tout en permettant la poursuite d'études jusqu'au niveau de l'enseignement supérieur". L'enseignement général est exclusivement organisé en section de transition. L'enseignement professionnel est exclusivement organisé en section de qualification. Les enseignements technique et artistique sont organisés dans les deux sections.

Le commentaire des articles du projet de décret "missions" précise que "les formes d'enseignement fixées par la loi du 19 juillet 1971 restent évidemment d'application. Il n'a pas paru utile de les répéter ici" <sup>59</sup>. L'article 4, alinéa 5, du décret reproduit la substance de l'arrêté du 29 juin 1984. A la lecture du décret "missions", deux différences apparaissent toutefois.

D'une part, l'article 4, alinéa 5, du décret "missions" requalifie les différentes formes d'enseignement. Désormais, la section de transition comprend les Humanités générales et technologiques <sup>60</sup> tandis que la section de qualification comprend les Humanités professionnelles et techniques <sup>61</sup>. Dorénavant, la section "technique de transition" s'appelle les Humanités technologiques, le terme "technique" étant réservé à la section de qualification. Selon le commentaire des articles, ces notions sont reprises de l'avis du C.E.F. du 28 octobre 1994 <sup>62</sup>.

D'autre part, il n'est plus fait mention de l'enseignement artistique. Selon le commentaire des articles "la forme artistique de l'enseignement, telle que prévue à l'article 1er de la loi du 19 juillet 1971, s'inscrit d'une part dans les humanités générales et technologiques, lorsqu'elle est principalement organisée comme transition vers

---

59"Projet", p. 5.

60Chapitre IV du décret "missions" comprenant les articles 24 à 33.

61Chapitre V du décret "missions" comprenant les articles 34 à 60.

62Conseil de l'Education et de la Formation, avis du 28 octobre 1994, "Structuration des années 9 à 12 de l'obligation scolaire dans l'enseignement ordinaire", *Rapport 1995-1996*, p. 65-88.

l'enseignement supérieur, d'autre part dans les humanités techniques et professionnelles, lorsqu'elle conduit à la délivrance d'un certificat de qualification en fin de sixième année secondaire" <sup>63</sup>.

---

63"Projet", p. 5. Voir également la justification apportée par la Ministre-Présidente au rejet de l'amendement n° 174 visant à réinsérer l'enseignement artistique à l'article 4 du décret "missions", à savoir la crainte de créer la confusion du fait qu'existe à la fois un enseignement artistique de transition et de qualification ("Rapport", p. 60).

### **c) du redoublement à l'année complémentaire**

28. L'article 15, alinéa 2, du décret "missions" prévoit que l'élève qui est amené à parcourir la deuxième étape de l'enseignement obligatoire (les quatre dernières années du primaire) en cinq ans plutôt qu'en quatre <sup>64</sup> ou le premier degré (les deux premières années) de l'enseignement secondaire en trois ans plutôt qu'en deux peut suivre l'année complémentaire adaptée à ses besoins d'apprentissage dans le même établissement.

A l'intérieur des deuxième et troisième étapes, il n'est plus question de redoublement mais d'une année complémentaire qui ne sera pas la répétition de la précédente, mais une année permettant à l'élève dont le rythme d'apprentissage est plus lent de bénéficier d'un apprentissage adapté à ses besoins. Un amendement tendait à préciser que "le programme d'études de cette année complémentaire permet à l'élève d'atteindre le niveau des études requis au terme de ce premier degré. Il est composé en fonction des besoins de l'élève et peut comprendre des cours de la première comme de la deuxième année du degré et des activités spécifiques de rattrapage". Il fut jugé superfétatoire et rejeté <sup>65</sup>.

L'exposé des motifs précise que "l'article 15 oblige chaque établissement à mettre en oeuvre une pédagogie qui respecte le rythme d'apprentissage de l'élève." <sup>66</sup>. L'obligation d'organiser cette année complémentaire au sein de chaque établissement est justifiée par le fait que "l'élève dont le rythme d'apprentissage est plus lent ne peut être contraint à une nouvelle nécessité d'adaptation en cours de degré" <sup>67</sup>.

Aucun financement complémentaire n'a toutefois été prévu afin de permettre aux établissements d'enseignement de faire face à cette nouvelle obligation.

---

64Bien que l'article 13, §3, du décret "missions" distingue deux cycles au sein de la deuxième étape, l'article 15 semble prévoir que cette étape forme un seul cycle puisqu'il n'est envisagé qu'une année complémentaire.

65"Rapport", p. 99.

66"Projet", p. 8.

67Ibidem.

## 2. La structure pédagogique

**29.** S'il ne modifie pas fondamentalement la structure "institutionnelle" de l'enseignement, le décret "missions" entend redécouper le parcours de l'élève dans une nouvelle structure, que l'on pourrait cette fois qualifier de pédagogique. Les structures "institutionnelles" et "pédagogiques" sont donc appelées à se superposer.

Les huit premières années de la scolarité obligatoire forment désormais un continuum pédagogique (a) au terme duquel il conviendra d'orienter l'élève (b).

### *a) le continuum pédagogique*

**30.** En vertu de l'article 13, §1er, du décret "missions", "la formation de l'enseignement maternel et des huit premières années de la scolarité obligatoire constitue un continuum pédagogique structuré en trois étapes, visant à assurer à tous les élèves, les socles de compétences nécessaires à leur insertion sociale et à la poursuite de leurs études". Le commentaire des articles précise que "ces huit premières années assurent une formation de base commune à l'ensemble des élèves en respectant le rythme d'apprentissage de chacun" <sup>68</sup>.

L'article 14 du décret "missions" charge les établissements organisant l'une des étapes du "continuum pédagogique" de définir les moyens mis en oeuvre "pour faciliter la transition entre les deux dernières années de l'enseignement primaire et le premier degré de l'enseignement secondaire. Ces moyens pourront comprendre notamment l'échange de documents pédagogiques et d'informations relatives à la maîtrise des socles de compétences, à la réalisation d'activité en commun et, de manière plus générale, aux concertations en matière de projets d'établissements". Le commentaire des articles précise que cet article permet aux établissements "de conclure des contrats pédagogiques afin de mieux assurer le passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire. Il les oblige en toute hypothèse à s'interroger sur la transition entre le fondamental et le secondaire" <sup>69</sup>.

**31.** La superposition des structures institutionnelles et pédagogiques ne va pas sans poser de difficultés, notamment quant au passage du primaire au secondaire (1) et quant au début de l'obligation scolaire (2).

---

68"Projet", p. 8.

69"Projet", pp. 7-8.

## 1) Le passage du primaire au secondaire

**32.** Dans son avis rendu sur l'avant-projet de décret "missions", le C.E.F. exprimait

"l'impression que l'on veut modifier radicalement les pratiques sans changer les structures (...). On maintient les césures. Ainsi, l'obligation scolaire ne prend cours qu'en première primaire, et l'on continuera à décerner un CEB en fin de sixième primaire.

Il est vrai que les résistances au changement sont solides. Modifier les structures pour les inscrire dans la philosophie d'un enseignement de base implique de remettre en question les titres, fonctions, horaires et barèmes des enseignants, de revoir leur formation initiale. Cela aurait des effets sur l'organisation des écoles, sur la nature de certains pouvoirs organisateurs, voire sur leurs organes de représentation et de coordination. Le projet pose un choix pragmatique, en refusant de toucher aux structures, de crainte de les déstabiliser.

Est-ce par prudence ou... incohérence ?" <sup>70</sup>.

**33.** Il est toutefois permis de se demander si le législateur décrétoal serait compétent pour bouleverser les structures scolaires.

L'article 127, §1er, alinéa 1er, 2°, b), de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de fixer les "conditions minimales pour la délivrance des diplômes". La Cour d'arbitrage définit ainsi cette compétence :

"Les travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2, 2E, (devenu 127, §1er, 2°) de la Constitution font apparaître que, par les termes « conditions minimales pour la délivrance des diplômes », le Constituant a entendu désigner « les conditions qui sont vraiment déterminantes pour la valeur et, partant, pour l'équivalence des diplômes : ce sont uniquement les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux débouchant sur la délivrance de diplômes et certificats de fin d'études, ainsi que la durée globale à consacrer à chaque niveau » (*Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, 100-2/1E, 3; Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, 10/59b-456/4, 26*).

---

70Avis n° 42, *op. cit.*, p. 28.

Concernant la division en niveaux, les travaux préparatoires mentionnent que cinq niveaux doivent être distingués : l'enseignement maternel et primaire, l'enseignement secondaire, l'enseignement supérieur de type court, l'enseignement supérieur de type long, l'enseignement universitaire.

La durée minimale globale est définie comme la résultante du nombre d'années d'études, du nombre de semaines de cours par année et du nombre d'heures par semaine.

En résumé, il ressort donc des travaux préparatoires de l'article 59bis, § 2, 2E, (devenu 127, §1er, 2°) que seules la division en niveaux et la fixation de la durée minimale globale par niveau sont de la compétence du législateur national"<sup>71</sup>.

---

71C.A., arrêt n° 78/92 du 17 décembre 1992, *Rec.*, pp. 848-849, considérant B.4.6.

Le Conseil d'Etat, tant en sa section de législation <sup>72</sup> qu'en sa section d'administration <sup>73</sup>, partage cette interprétation de l'article 127, §1er, alinéa 1er, 2°, b), de la Constitution.

Il résulte de cette jurisprudence qu'une modification des niveaux d'enseignement ou du nombre d'années d'études minimal par niveau nécessiterait l'intervention du législateur fédéral. De même, seul le législateur fédéral pourrait décider, par exemple, de supprimer le certificat d'études de base octroyé à la fin des études primaires pour lui substituer un certificat délivré à la fin du premier degré de l'enseignement secondaire.

**34.** De son côté, relativement à la superposition des structures institutionnelle et pédagogique, la section de législation du Conseil d'Etat constatait :

---

72Voir notamment l'avis L. 23.939/8 sur un projet de loi "modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales, en vue de la réglementation de l'exercice de la kinésithérapie", *Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1520/2, pp. 23-26.

73Voir notamment C.E., arrêt n° 74.859 du 30 juin 1998, Communauté française c. Etat belge, inédit.

"Une telle organisation présente l'avantage d'offrir à l'élève une transition par pallier, puisqu'il passera de l'école primaire à l'école secondaire tout en restant dans le même cycle pédagogique"<sup>74</sup>.

Elle s'interrogeait néanmoins sur l'organisation pratique de la transition prévue à l'article 14 du décret :

---

<sup>74</sup>Avis, *op. cit.*, p. 76.

"Entre quels établissements doit-elle être organisée ? Est-ce fonction de l'origine et de la destination des élèves ? Est-ce au sein d'un même pouvoir organisateur, d'un même réseau ? Comment pourra-t-on, tout à la fois, garantir, d'une part, la liberté des différents établissements en termes de définition des options pédagogiques et, d'autre part, le libre choix des élèves et des parents, qui suppose qu'un certain "continuum pédagogique"<sup>75</sup> soit garanti entre les différents établissements, quels que soient les pouvoirs organisateurs et les réseaux dont ils relèvent ?"<sup>76</sup>.

---

75Pour reprendre l'expression de l'article 13, § 1er, du projet.

76Avis, *op. cit.*, p. 77.

Les travaux parlementaires n'ont pas apporté de réponse à ces questions <sup>77</sup>.

## 2) le maternel et l'obligation scolaire

**35.** Bien que l'enseignement maternel soit désormais intégré dans le continuum pédagogique, l'obligation scolaire n'a pas été avancée, elle s'étend donc toujours sur douze années, de l'âge de six ans à celui de dix-huit ans <sup>78</sup>.

**36.** Il convient de souligner que l'article 127, §1er, 2°, a), de la Constitution réserve au législateur fédéral la compétence de fixer le début et la fin de l'obligation scolaire <sup>79</sup>.

La Communauté française ne pourrait donc imposer la fréquentation de l'enseignement maternel, même dans le cadre du développement d'un cycle 5-8 <sup>80</sup>.

---

77Voir le "Rapport", pp. 96-98.

78Article 1er de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire.

79Voir à cet égard l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 14/92 du 27 février 1992, *Rec.*, p. 117.

80Sur les difficultés relatives à la non coïncidence entre l'obligation scolaire et le cycle 5-8, voir les discussions relatives à l'amendement n° 39 qui proposait l'organisation de cours d'adaptation pour les enfants n'ayant pas fréquenté assidûment l'école maternelle ("Rapport", pp. 96-97).

## **b) L'orientation des élèves**

**37.** L'article 23 de l'arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire organise l'orientation des élèves au terme du premier degré du secondaire <sup>81</sup>. L'élève qui termine ce degré avec fruit et se voit attribuer une attestation d'orientation A peut poursuivre ses études dans la forme d'enseignement de son choix. Une orientation lui est toutefois conseillée. Celui qui, tout en ayant terminé ce degré avec fruit, se voit attribuer une attestation d'orientation B ne peut être admis dans l'année supérieure qu'avec restriction portant sur l'une des formes d'enseignement ou sur telle section ou orientation. Une orientation peut lui être conseillée.

Cette orientation est confiée au Conseil de classe qui, selon l'article 7, 1°, de l'arrêté, désigne "l'ensemble des membres du personnel directeur et enseignant chargés de former un groupe déterminé d'élèves, d'évaluer leur formation et de prononcer leur passage dans l'année supérieure".

**38.** Les articles 21 à 23 du décret "missions" organisent l'orientation au terme des huit années de scolarité obligatoire qui constituent un "continuum pédagogique". Le décret "missions" modifie, d'une part, la notion même d'orientation et, d'autre part, y fait intervenir de nouveaux acteurs.

Les élèves sont orientés "vers la forme d'enseignement la mieux adaptée à leurs aspirations et à leurs capacités" (article 21). Chaque élève est guidé "dans la construction d'un projet de vie scolaire et professionnelle" (article 22). Des informations, visites et stages sur les différentes formations accessibles sont organisées, afin de favoriser "une orientation positive" des élèves (article 23). Selon le commentaire des articles, "trop souvent, l'orientation à la fin du premier degré s'est réalisée sur base de l'échec et en contradiction radicale avec l'article 10 du présent décret <sup>82</sup>. Susciter une orientation positive c'est-à-dire une orientation qui se fonde sur les motivations et les capacités de l'élève requiert aussi que celui-ci soit informé non pas uniquement des options qu'offre l'établissement particulier où il a

---

81 Cette disposition a été modifiée récemment, par l'article 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 avril 1998 modifiant la réglementation relative à l'organisation de l'enseignement secondaire et à la sanction des études dans l'enseignement secondaire (M.B. 6 mai), afin notamment de tenir compte de l'instauration d'une année complémentaire dans le premier degré (voir ci-avant, n° 28).

82 Ndlr : cette disposition vise à prohiber toute discrimination entre les différentes formes d'enseignement.

accompli le premier degré mais l'ensemble des établissements dans lesquels il pourrait s'inscrire" <sup>83</sup>.

"Le conseil de classe est responsable de la formation" (article 22). Celui-ci est défini par l'article 95 du décret "missions" :

"Les décisions relatives au passage de classe ou de cycle et à la délivrance des diplômes, certificats et attestations de réussite au sein d'un établissement d'enseignement sont de la compétence du conseil de classe.

Le conseil de classe est présidé par le chef d'établissement ou son délégué et comprend tous les membres du personnel enseignant en charge de l'élève, y compris le professeur de religion ou de morale non confessionnelle. Un membre du centre psycho-médico-social ainsi que les éducateurs concernés peuvent y assister avec voix consultative.

---

83"Projet", p. 9.

Tout enseignant non titulaire, ayant fonctionné au moins deux mois de l'année scolaire, peut assister, avec voix consultative, au conseil de classe" <sup>84</sup>.

Le décret "missions" encadre toutefois le travail du conseil de classe. Tout d'abord, celui-ci associe désormais à l'orientation le centre psycho-médico-social et les parents (article 22). Ensuite, l'élève se voit ouvrir un recours contre la décision de réussite avec restriction devant le conseil de recours (article 98, §1er).

**39.** Le décret "missions" prévoit encore une orientation au terme des études secondaires (articles 32, 59 et 60).

---

84En un arrêt n° 53.347 du 18 mai 1995, la section d'administration du Conseil d'Etat a considéré "qu'aucune disposition ne détermine le nombre de membres du conseil de classe qui doivent être présents pour que celui-ci délibère valablement (...); à défaut d'indication contraire, il faut s'en remettre à la règle de droit commun selon laquelle un organe collégial délibère valablement lorsque plus de la moitié de ses membres sont présents; le conseil de classe pouvait valablement délibérer, quelles que soient les raisons pour lesquelles quatre professeurs étaient absents".

### 3. La fédération des établissements en fonction de leur caractère

40. Il apparaît qu'en différentes matières, le décret "missions" amène les établissements à se fédérer en fonction de leur caractère. Ainsi, les contacts que devront développer les établissements pour assurer l'orientation des élèves se feront entre "établissements d'enseignement de même caractère" (article 23, alinéa 2). De même, les conseil de recours pour les décisions des conseils de classe sont institués "par caractère d'enseignement" (article 97, §1er).

41. Dans son avis sur l'avant-projet de décret "missions", le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que les articles 2 à 4 de la loi du 29 mai 1959 dite "du Pacte scolaire" établissent une double distinction :

"D'un côté, il faut distinguer selon les réseaux, d'une part, les établissements officiels, de la Communauté et subventionnés, qui sont organisés par les pouvoirs publics, et, d'autre part, les établissements libres, qui sont organisés par des personnes privées. D'un autre côté, il faut distinguer les établissements selon leur caractère, non confessionnel, confessionnel ou pluraliste. Ces deux distinctions ne se recoupent pas. Des établissements officiels peuvent être confessionnels tout comme des établissements libres peuvent être non confessionnels" <sup>85</sup>.

Le Conseil d'Etat constate ensuite que, pour l'orientation et les chambres de recours, notamment, "le décret entend fédérer les différents établissements en fonction de leur caractère". Il remarque :

"Imposer, en ces matières, un cloisonnement des établissements d'enseignement en fonction de leur caractère ne semble pas correspondre au voeu du Constituant. Lors des travaux préparatoires de l'article 17, devenu l'article 24, de la Constitution, le Secrétaire d'Etat à l'Education nationale (N) expliquait :

---

85Avis, *op. cit.*, pp. 72-73.

"C'est intentionnellement que l'on n'a pas voulu parler, dans le texte du nouvel article 17 en projet, des caractéristiques spécifiques des grands réseaux établis. Le texte ne s'inscrit pas dans la tendance à réduire les réseaux d'enseignement à deux grands blocs, un bloc neutre, un bloc catholique. Il reconnaît au contraire le droit à l'existence d'un grand nombre d'initiatives éventuelles émanant de divers types de pouvoirs organisateurs. Notre Constitution garantit une grande pluralité d'initiatives, notamment et surtout à l'intérieur du "réseau libre". Cela ouvre pour l'avenir bien des perspectives, dont les "nouvelles écoles" actuelles (Steiner, etc.) ne sont probablement que des précurseurs." <sup>86</sup>.

Dans cette logique, la Cour d'arbitrage relève que

"la liberté d'enseignement garantie par l'article 17, § 1er, (24, § 1er, nouveau) de la Constitution assure non seulement le droit de créer des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée et par conséquent celui de choisir entre elles, mais également le droit de créer des écoles dont la spécificité réside dans certaines conceptions d'ordre pédagogique ou éducatifs." <sup>87</sup>.

---

86Rapport de la Commission du Sénat, *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, nN 1/2N, p. 35.

87C.A., arrêt nN 25/92, *op. cit.*, considérant 4.B.1.; arrêt nN 28/92, *op. cit.*, 6.B.2.; arrêt nN 76/96, *op. cit.*, considérant B.4.2.

Le Conseil d'Etat invite dès lors les auteurs du projet à "exposer les raisons objectives qui permettent le classement des différents établissements en fonction du caractère de l'établissement, de manière à respecter le principe d'égalité consacré par l'article 24, § 4, de la Constitution"<sup>88</sup>.

42. Concernant l'orientation, selon le commentaire des articles, "le respect du libre-choix des parents imposera que les établissements d'enseignement avec lesquels l'élève sera mis en contact présente le même caractère que celui où ils sont inscrits"<sup>89</sup>.

Plus généralement, la Ministre-Présidente a justifié la fédération des établissements selon leur caractère par le fait que dès la loi du Pacte scolaire, le droit des parents de choisir le genre d'éducation de leurs enfants s'est exprimé par l'offre d'un choix entre caractères d'établissements. Ce choix a été confirmé à différentes reprises<sup>90</sup>. Notamment, l'obligation de concertation qui pèse sur les établissements en matière de programmation et de rationalisation se fait entre établissements d'un même caractère<sup>91</sup>. La Ministre-Présidente estime qu' "en amenant les pouvoirs organisateurs qui organisent un enseignement de même caractère à se concerter tant pour la programmation que pour la rationalisation ou encore pour la formation en cours de carrière, la Communauté assure l'utilisation optimale de ses ressources en évitant tout double emploi. Elle garantit aussi l'exercice effectif du libre choix"<sup>92</sup>.

## **B. DE LA CONNAISSANCE A LA COMPETENCE**

43. "Pour atteindre les objectifs généraux visés à l'article 6, les savoirs et les savoirs-faire, qu'ils soient construits par les élèves eux-mêmes ou qu'ils soient transmis, sont placés dans la perspective de l'acquisition de compétences"

---

<sup>88</sup>*Ibidem*.

<sup>89</sup>"Projet", p. 9.

<sup>90</sup>"Rapport", p. 32.

<sup>91</sup>Article 24 du décret du 29 juillet 1992 portant organisation de l'enseignement secondaire de plein exercice. Le conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire, institué par le décret du 27 octobre 1994, est constitué des représentants des organes de concertations établis en vertu de cette disposition (article 3 du décret du 27 octobre 1994).

<sup>92</sup>"Rapport", p. 32. Voir également les réponses apportées à des amendements tendant à supprimer la référence au caractère dans les articles 23 ("Rapport", pp. 109-110), 74 ("Rapport", pp. 166-170) et 95 ("Rapport", p. 194).

(article 8 du décret "mission"). La notion de compétence occupe, comme le relève le commentaire des articles, "une place centrale dans de nombreuses dispositions du décret" <sup>93</sup>. Elle est d'ailleurs la première à être définie à l'article 5 du décret : il s'agit de l' "aptitude à mettre en oeuvre un ensemble organisé de savoirs, de savoir-faire et d'attitudes permettant d'accomplir un certain nombre de tâches".

Dans cette perspective seront établis, pour l'enseignement fondamental et le premier degré du secondaire, des "socles de compétences" (article 16 du décret "missions") qui se définissent comme étant un "référentiel présentant de manière structurée les compétences de base à exercer jusqu'au terme des huit premières années de l'enseignement obligatoire et celles qui sont à maîtriser à la fin de chacune des étapes de celles-ci parce qu'elles sont considérées comme nécessaires à l'insertion sociale et à la poursuite des études" (article 5, 2°).

Pour les autres années du secondaire, il faudra distinguer selon les sections. Dans les Humanités générales et technologiques, c'est-à-dire en section de transition, seront déterminées des "compétences terminales" (article 25), qui se définissent comme un "référentiel présentant de manière structurée les compétences dont la maîtrise à un niveau déterminé est attendue à la fin de l'enseignement secondaire" (article 5, 3°). Pourront également être déterminées des "compétences et savoirs communs requis à l'issue du deuxième degré" (article 26). Dans les Humanités professionnelles et techniques, c'est-à-dire en section de qualification, pour les cours généraux, seront déterminés les "compétences terminales et savoirs communs" (article 35) et, pour les formations qualifiantes, les "profils de formation" (article 39), définis comme un "référentiel présentant de manière structurée les compétences à acquérir en vue de l'obtention d'un certificat de qualification" (article 5, 6°).

## **1. Compétence et socles de compétences**

### **a) notions**

**44.** Les notions de "compétence" et de "socles de compétences" sont apparues, dans les textes juridiques émanant de la Communauté française, avec les décrets du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire et du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental.

Le décret du 27 octobre 1994 crée un conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire qui est notamment chargé de remettre au Gouvernement des avis en matière de "socles de compétences définissant le niveau requis des

---

93"Projet", p. 5.

études" <sup>94</sup> (article 2, 2°, d), de ce décret <sup>95</sup>). Le commentaire des articles précisait que "par compétence, on entend, d'après Littré, qui la définissait, entre autres, comme "l'habileté reconnue dans certaines matières", les capacités exigées de l'élève à un moment donné de la scolarité. L'utilisation de ce terme, déjà très largement popularisé, met l'accent sur les savoir-faire plutôt que sur les connaissances ou les contenus de matières" <sup>96</sup>.

Le décret du 14 mars 1995 contient une définition de la notion de socles de compétences : "ensemble de références déterminant le niveau des études et autour duquel s'articulent les programmes de cours élaborés ou approuvés par le pouvoir normatif et subsidiant" <sup>97</sup> (article 1er, 2°). Il prévoit

---

94La section de législation du Conseil d'Etat avait proposé d'abandonner cette notion au profit de celle de "règles définissant le niveau requis des études" (avis L. 23.391/2 du 7 juin 1994 sur un avant-projet de décret "organisant la concertation intercaractère dans l'enseignement secondaire", *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 170/1, p. 14). Un amendement fut déposé visant à suivre cette suggestion, "à défaut d'avoir donné au concept de "socles de compétences" un contenu juridique précis" (Rapport présenté au nom de la commission de l'enseignement, de la formation et de la recherche par Mme Burgeon, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 170/2, p. 29). Le Ministre de l'Education préconisa le maintien de cette expression "qui commence à passer dans le langage courant" (*Ibidem*, p. 30). Voir encore à propos de cette notion l'intervention de M. Hazette (*Ibidem*, p. 13).

95Cette disposition a depuis été modifiée par l'article 116 du décret "missions" afin qu'il soit désormais fait référence à ce dernier décret.

96Projet de décret organisant la concertation pour l'enseignement secondaire, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 170/1, p. 4.

97La section de législation du Conseil d'Etat avait critiqué le recours à cette notion. Dans une observation générale, il constatait que "le décret en projet recourt à des termes qui s'écartent de leur sens usuel et juridique; ces termes sont, par ailleurs, confus et peu usités. De plus, ces mots n'ont pas leur place dans un texte normatif. Mieux vaut, dès lors, les remplacer par des expressions courantes et plus aisément compréhensibles". Il estimait plus particulièrement que la définition de socles de compétences appelait une double observation :

- "a) comme les "socles de compétences" ne représentent rien d'autre que des ensembles de règles et de normes relatives au niveau des études, on pourrait aisément, sans rendre plus difficile la compréhension du projet, s'abstenir d'utiliser cette expression issue du jargon pédagogique;
- b) si, malgré ce qui vient d'être dit, l'expression "socles de compétences" continuait à figurer dans le décret à l'examen, la définition figurant au 2N doit être revue de manière à y éviter l'emploi du mot "référentiel" (Ce mot est emprunté au langage des mathématiques où, selon le dictionnaire Robert, il désigne un "système de référence") dont la signification précise risque très

également que ces socles de compétences seront élaborés, pour les deux cycles organisés par ce décret<sup>98</sup> (articles 3 et 4). Le commentaire des articles précise que "l'objectif est de rendre à l'éducation sa fonction première : maîtriser des compétences et non accumuler et mémoriser des connaissances"<sup>99</sup>.

Lors de la discussion en commission, l'introduction de socles de compétences a fait l'objet d'appréciations variées, certains la saluant, d'autres émettant des réserves quant à son caractère suffisamment abouti<sup>100</sup>. Le Ministre de l'Education répondit que les socles de compétences seront "affinés au fil du temps à moyen terme en prenant en compte que la réforme entreprise devrait aboutir en l'an 2005"<sup>101</sup>. Il rappela que "les socles de compétences doivent devenir le référent en termes de perspectives. Même s'il subsiste une difficulté d'évaluation, c'est par rapport à ceux-ci qu'il convient d'apprécier l'acquisition des compétences par les élèves"<sup>102</sup>.

**45.** Pour les auteurs du projet de décret "missions", fonder la pédagogie sur les notions de compétence et de socles de compétences a une incidence directe sur le renforcement de l'égalité des élèves dans l'enseignement :

"pour nous, une des tâches majeures de l'enseignant au niveau fondamental et secondaire, tout particulièrement jusqu'au terme du premier degré, est précisément de diagnostiquer comment l'élève procède pour "assimiler" un contenu, pour construire ou

---

vraisemblablement d'échapper à la majorité des lecteurs du projet" (Avis L. 23.400/2, *op. cit.*, p. 16).

Les auteurs du projet se sont rangés à cette seconde observation et ont remplacé le terme "référentiel" par les mots "ensemble de références". Ce terme est toutefois réapparu dans le décret "missions".

98A propos de ces cycles, voir ci-avant, n° 15.

99*Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 175/1, p. 4.

100Voir dans le Rapport présenté au nom de la Commission de l'enseignement, de la formation et de la recherche par M. J.-M. Léonard, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 175/2, les interventions de M. Charlier, p. 5; M. Liesenborghs, pp. 6 et 11; M. Hazette, p. 12. Voir également les amendements n° 24 et 26 déposés par MM Liesenborghs et Daras, pp. 12-14.

101Rapport, *op. cit.*, p. 10.

102Rapport, *op. cit.*, p. 13. Voir également la réponse du Ministre lors de la discussion du projet de décret organisant la concertation pour l'enseignement secondaire (Rapport, *Doc. C.C.F.*, 1993-1994, n° 170/2, p. 26).

reconstruire un savoir ou un savoir-faire et se l'approprier. Certains élèves le feront sans la moindre difficulté : ce sont ceux qui réussissent quelle que soit la méthode. D'autres peinent, ne distinguent pas l'essentiel, n'établissent pas de liens entre les éléments. L'enseignant va devoir comprendre non pas pourquoi mais comment l'élève ne comprend pas.

Ce choix n'est pas un caprice, une adhésion à telle école plutôt qu'à telle autre mais un choix de société : la volonté que l'enseignement assure non seulement l'accès à tous mais aussi donne à tous de vraies chances de réussite" <sup>103</sup>.

46. Les notions de compétence et de socles de compétences semblent être destinées à s'appliquer à tous les domaines de l'enseignement fondamental et secondaire. Ainsi, le décret du 2 juin 1998 les a introduits dans l'enseignement artistique à horaire réduit <sup>104</sup>.

**b) L'élaboration des socles de compétences** <sup>105</sup>

47. Le décret "missions" n'établit pas lui-même les socles de compétences.

L'article 16, §3, dispose

"les socles de compétences accordent la priorité à l'apprentissage de la lecture centrée sur la maîtrise du sens, à la production d'écrits et à la communication orale ainsi qu'à la maîtrise des outils mathématiques de base dans le cadre de la résolution des problèmes. Ils définissent les compétences communicatives dans une langue autre que le français qui sont attendues à la fin du premier degré. Les autres activités éducatives visent également les objectifs généraux fixés à l'alinéa 1er. Ces activités s'inscrivent dans les domaines suivants, qui font partie de la formation obligatoire : la structuration du temps et de l'espace, l'éducation psychomotrice et corporelle, l'éveil puis l'initiation à l'histoire et la géographie, l'éducation artistique, l'éducation par la technologie, l'initiation scientifique, la découverte de l'environnement, l'éducation aux médias, l'apprentissage de comportements sociaux et de la citoyenneté".

Pour le reste, les articles 16, 61 et 62 du décret "missions" déterminent les auteurs et la procédure d'élaboration des socles de compétences.

---

104L'article 1er, 6°, du décret du 2 juin 1998 définit le socle de compétence comme étant "le référentiel présentant de manière structurée les compétences de base à exercer jusqu'au terme de la formation artistique et qui sont à maîtriser à la fin de chacune des étapes de celle-ci". Sur ces étapes, voir l'article 4 de ce décret.

105L'élaboration des compétences terminales (articles 25 et 35 du décret "missions") et des compétences et savoirs communs (articles 26 et 35) est calquée sur celle des socles de compétences.

**48.** L'élaboration des socles de compétences est confiée à des groupes de travail (article 16, §2, alinéa 1er)<sup>106</sup>.

Chaque groupe de travail comprend huit membres désignés sur proposition du Conseil général de l'enseignement fondamental<sup>107</sup>, huit membres désignés sur proposition du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire<sup>108</sup>, trois représentants de l'inspection et un délégué de l'Administration générale (article 62, §1er, alinéa 1er).

Ces groupes de travail se scindent en groupes de travail par niveau, fondamental et secondaire (articles 16, §2, alinéa 4 et 62, §1er, alinéa 2).

Les Commissions centrales de pilotage sont chargées du suivi des groupes de travail (article 61, §1er, alinéa 1er)<sup>109</sup>.

**49.** Les groupes de travail transmettent leurs propositions, suivant le cas, au Conseil général de l'enseignement fondamental ou au Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire (article 16, §2, alinéa 2).

Ces Conseils peuvent amender les propositions. Ils transmettent à leur tour au Gouvernement les propositions telles qu'ils les ont amendées et les propositions originales des groupes du travail (article 16, §2, alinéa 3).

**50.** Le Gouvernement détermine alors les socles de compétences et "les soumet à la sanction du Parlement" (article 16, §1er)<sup>110</sup>.

## **2. Les profils de formation**

---

106 Voir l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 29 octobre 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement des groupes de travail prévus par le 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 (M.B. 13 novembre).

107 Créé par les articles 21 à 23 du décret du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental.

108 Voir ci-avant, n° 41.

109 Voir l'arrêté du 29 octobre 1997 relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions de pilotage créés par le 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 (M.B. 13 novembre).

110 Voir ci-après, n° 70 et suivants.

**51.** La notion de profils de formation est apparue dans le décret du 27 octobre 1994 où elle est définie comme "l'ensemble des compétences à acquérir en vue de la délivrance du certificat de qualification à l'issue de l'enseignement secondaire" (article 6, §1er, alinéa 2).

Les auteurs du projet devenu le décret du 27 octobre 1994 considèrent que "l'Ecole doit rester le maître d'oeuvre de la définition des profils. L'adéquation aux besoins économiques et sociaux ne peut se comprendre comme la définition de profils de métiers directement et ponctuellement liés à des besoins qui pourraient n'être que momentanés. En outre, l'Ecole a une tâche de formation globale de l'élève, y compris dans les formations assurées dans les cours techniques et de pratique professionnelle" <sup>111</sup>.

Il résulte des articles 6 à 8 du décret du 27 octobre 1994 que l'initiative de la définition des profils de formation est confiée à la Commission communautaire des professions et des qualifications (C.C.P.Q.), instituée par l'article 7 du décret. Celle-ci crée des commissions consultatives qui sont chargées de préparer les profils (article 8, alinéa 1er, première phrase). La C.C.P.Q. transmet alors ceux-ci au Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire <sup>112</sup> (article 8, alinéa 1er, seconde phrase), qui les propose à son tour au Gouvernement de la Communauté française (article 6, §1er).

L'exposé des motifs du projet devenu le décret du 27 octobre 1994 précisait que la définition des profils de formation "a été considérée comme une priorité par le Gouvernement dans sa promotion de l'enseignement technique et professionnel" <sup>113</sup>.

**52.** Le décret "missions" se réfère au décret du 27 octobre 1994 pour ce qui concerne l'élaboration des profils de formation. Il en adopte toutefois une autre définition <sup>114</sup>.

Il modifie également les étapes de l'élaboration des profils de formation. Le décret "missions" introduit en effet la notion de profils de qualification qui sont un "référentiel

---

<sup>111</sup>Projet de décret organisant la concertation pour l'enseignement secondaire, *op. cit.*, p. 4.

<sup>112</sup>Ce conseil est lui-même créé par l'article 1er du décret.

<sup>113</sup>Projet de décret organisant la concertation pour l'enseignement secondaire, *op. cit.*, p. 2.

<sup>114</sup>Voir ci-avant, n° 43.

décrivant les activités et les compétences exercées par des travailleurs accomplis tels qu'ils se trouvent dans l'entreprise" (articles 5, 5° et 40, alinéa 2) . Il s'agit du "cahier des charges" établi par les "représentants du monde du travail" <sup>115</sup> au sein de la C.P.C.Q. (article 40, alinéa 1er). C'est sur cette base que seront élaborés les profils de formation, par lesquels les "opérateurs de formation" tentent, en concertation avec les "représentants du monde du travail" de répondre à ce cahier des charges sans pour autant négliger la formation globale des élèves <sup>116</sup> (articles 40, alinéa 1er et 41).

---

115"Projet"p. 11. Sur la notion de travailleur accompli, voir le "Rapport", p. 122.

116*Ibidem.*

### 3. Concilier convergence et autonomie

53. Selon l'exposé des motifs, "deux grands pôles focalisent le décret : d'une part la convergence entre tous les établissements pour mettre en oeuvre des objectifs communs, ce qui nécessite des balises claires; d'autre part, l'autonomie tant dans l'élaboration de projets pédagogiques particuliers qui assurent la créativité des équipes pédagogiques que dans la gestion responsable des moyens"<sup>117</sup>.

54. En modifiant en 1988 l'article 24 de la Constitution, le Constituant a notamment exprimé le souci de faire place à des établissements proposant de nouvelles pédagogies, telles les écoles Steiner<sup>118</sup>. La Cour d'arbitrage a également rappelé à différentes reprises que la liberté d'enseignement "assure le droit d'organiser - et donc de choisir - des écoles basées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée. Elle implique également que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif"<sup>119</sup>.

Des écoles Steiner ont justement amené la Cour d'arbitrage à se prononcer sur la compatibilité de l'édition en Communauté flamande d'objectifs finaux et d'objectifs de développement, qui présentent des analogies avec les socles de compétences, avec le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement.

Un décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 a modifié la loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire.

Dans sa version originale, l'article 6 de la loi du Pacte scolaire dispose :

"A condition de respecter un programme et un horaire minimum légalement fixés, chaque pouvoir organisateur jouit pour son réseau d'enseignement, et même pour chaque institution d'enseignement, de la liberté d'aménager ses horaires et, sous réserve d'approbation ministérielle, en vue d'assurer le niveau des études, d'élaborer ses programmes.

---

117"Projet", p. 3. Voir ci-avant, n° 2.

118Voir les extraits cités dans l'avis du Conseil d'Etat, ci-avant, n° 41.

119C.A., arrêt n° 76/96 du 18 décembre 1996, *Rec.*, p. 1002, considérant B.4.1.

Chaque pouvoir organisateur est libre en matière de méthodes pédagogiques".

Désormais, en Communauté flamande, l'obligation de respecter un programme minimum est remplacée par l'obligation pour les programmes d'études de se conformer à des objectifs finaux et des objectifs de développement. Ces objectifs sont définis par le Gouvernement flamand sur avis conforme du Conseil flamand de l'Enseignement et ratifiés par le Conseil de la Communauté flamande (articles 6 et 6bis de la loi du 29 mai 1959, modifiée par le décret du 22 février 1995<sup>120</sup>). Cette ratification a été apportée par le décret du 22 février 1995 sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire.

Les Ecoles Steiner ont introduit un recours en annulation tant à l'égard du décret modifiant la loi du Pacte scolaire qu'à l'égard de celui sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux.

**55.** Relativement au premier décret, le grief portait sur le fait que "les objectifs de développement et les objectifs finaux étant formulés en des termes très généraux dans ce décret, l'autorité flamande peut déterminer le contenu de l'enseignement et ramener la liberté d'enseignement à une liberté quant à la méthode, de sorte qu'il serait porté atteinte aux droits des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions pédagogiques ou éducatives déterminées et à la liberté de choix des parents, alors que la communauté doit garantir ce libre choix et que chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, parmi lesquels figurent la liberté d'opinion et d'expression et le droit à une conviction philosophique"<sup>121</sup>.

La Cour d'arbitrage a rejeté ce moyen pour les motifs suivants :

"Selon les travaux préparatoires, les objectifs de développement et les objectifs finaux que le législateur décréte, selon les dispositions litigieuses, conçoit comme étant des objectifs minimaux qui peuvent être complétés par des objectifs propres de l'établissement d'enseignement et ne cherchent pas à porter atteinte aux méthodes pédagogiques propres, tendent à assurer et à améliorer la qualité de l'enseignement, tant de l'enseignement communautaire que de l'enseignement subventionné par la communauté (Doc., Conseil flamand, 1993-1994, nE 583/5, p. 9).

---

120Depuis lors, ces dispositions ont encore été modifiées.

121C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, p. 1002, considérant B.4.1.

Les objectifs de développement et objectifs finaux annoncés proposés par les dispositions attaquées doivent être considérés comme des « normes minimales qui peuvent être prescrites par l'Etat », au sens de l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces dispositions ne sauraient être considérées comme des mesures préventives interdites par l'article 24, § 1er, alinéa 1er, de la Constitution. Cette dernière disposition interdit exclusivement de soumettre la création d'établissements d'enseignement à une autorisation préalable des pouvoirs publics.

Il ne ressort pas davantage des dispositions litigieuses que le législateur décréto ait voulu porter atteinte à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression ou au droit à une conviction philosophique. Sur l'incidence de la Convention européenne des droits de l'homme quant à l'interprétation de l'article 24, § 1er, de la Constitution, il n'y a pas lieu de retenir la thèse des parties requérantes selon laquelle le droit au subventionnement en matière d'enseignement ne pourrait être limité que sur la base des motifs indiqués à l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la Cour constate que l'article 2 du Premier Protocole additionnel, aux termes duquel nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction, ne fait pas obstacle à une réglementation du droit à l'enseignement en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu (Cour eur. D.H., 23 juillet 1968, affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique », *Publ. Cour*, série A, nE 6)" <sup>122</sup>.

---

122C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, pp. 1005-1006, considérants B.4.6., B.4.7. Dans un arrêt n° 19/98 du 18 février 1998 (*M.B.*, 17 mars), la Cour d'arbitrage a appliqué les mêmes principes pour apprécier la validité du décret de la Communauté flamande du 24 juillet 1996 "sanctionnant les objectifs finaux et les objectifs de développement du premier degré de l'enseignement secondaire ordinaire" et d'un décret de la même date modifiant à nouveau les articles 6 à 6quater de la loi du 29 mai 1959.

56. Les Ecoles Steiner estimaient que le second décret, qui sanctionnait les différents objectifs, méconnaissait la liberté d'enseignement "en ce que ces objectifs sont formulés d'une manière à ce point extensive, détaillée et contraignante que, d'une part, ils ne laissent aucune place pour une conception éducative particulière et que, d'autre part, ils sont incompatibles avec la méthode pédagogique suivie dans les écoles Steiner" <sup>123</sup>.

La Cour a fait droit à ce moyen et a annulé le second décret pour les motifs suivants :

"La liberté d'enseignement, visée à l'article 24, § 1er, de la Constitution, implique pour les pouvoirs organisateurs le droit d'organiser et d'offrir, sans référence à une conception philosophique confessionnelle ou non confessionnelle déterminée, et en pouvant prétendre à un financement ou à un subventionnement de la part de l'autorité publique, un enseignement qui trouve sa spécificité dans des conceptions pédagogiques ou éducatives particulières. Elle n'empêche pas que le législateur compétent, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, prenne des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

L'opportunité et le choix de ces mesures sont l'affaire du législateur compétent, en l'occurrence du législateur décentralisé qui, en application de l'article 24, § 5, de la Constitution, doit régler l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement et porte la responsabilité de la politique en cette matière.

Il n'appartient pas à la Cour de juger si les objectifs de développement et les objectifs finaux litigieux sont opportuns ou souhaitables. Il lui incombe toutefois d'apprécier en l'espèce si, confrontées aux critiques formulées par les parties requérantes, les obligations qu'imposent ces objectifs comme conditions au maintien de la reconnaissance et du subventionnement ne portent pas atteinte à la liberté pédagogique qu'implique la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution, ou ne sont pas disproportionnées, en excédant ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs d'intérêt général visés, qui sont de

---

123C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, p. 1006, considérant B.6.

garantir la qualité et l'équivalence de l'enseignement dans le niveau concerné.

La Cour constate que le système des objectifs de développement et objectifs finaux est, d'une part, intégré dans l'organisation de l'inspection communautaire chargée de veiller à la qualité de l'enseignement et, d'autre part, lié à l'habilitation conférée aux établissements d'enseignement de délivrer, de manière autonome et sans intervention de l'autorité, des certificats d'études et des diplômes valables en droit.

Comme il a été exposé sous B.4.6, les objectifs de développement et objectifs finaux sont conçus comme des objectifs minimaux que les établissements d'enseignement doivent poursuivre dans l'enseignement maternel et l'enseignement primaire et qui doivent être atteints par la majorité des élèves à la fin de cet enseignement. Le décret de ratification ne s'écarte pas de cette conception (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, nE 583/5, p. 9).

Tenant à l'autonomie dont jouissent les écoles pour délivrer des certificats d'études et des diplômes valables en droit sans intervention des autorités publiques (*Doc.*, Conseil flamand, 1990-1991, nE 519/4, pp. 6 et 12), les objectifs de développement et objectifs finaux sont aussi un moyen adéquat, d'une part, d'assurer l'équivalence des certificats et diplômes et, d'autre part, de garantir l'équivalence de l'enseignement dispensé dans les établissements que les parents et les élèves peuvent librement choisir.

Il apparaît toutefois que les objectifs de développement et les objectifs finaux, y compris ceux ayant trait à des comportements, sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi portée atteinte à la liberté d'enseignement.

Tels qu'ils ont été confirmés par le décret du 22 février 1995, ces objectifs de développement et objectifs finaux obligent tous les pouvoirs organisateurs à s'y conformer.

En sanctionnant, sous réserve de quelques modifications, les objectifs de développement et les objectifs finaux définis par l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 juin 1994 et détaillés dans l'annexe à cet arrêté, sans organiser lui-même une procédure

permettant d'accorder des dérogations limitées à des établissements qui dispensent ou souhaitent dispenser, dans le respect des libertés et droits fondamentaux et sans porter atteinte ni à la qualité de l'enseignement ni au contenu requis, un enseignement qui s'inspire de conceptions pédagogiques particulières, le législateur décrétoal viole la liberté d'enseignement garantie par l'article 24, § 1er, de la Constitution" <sup>124</sup>.

---

124C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, pp. 1006-1008, considérants B.6. à B.10.

57. Dans son avis rendu sur l'avant-projet de décret "missions", la section de législation du Conseil d'Etat consacra sa première observation à "la tension entre l'égal accès à l'enseignement et la liberté d'organiser un enseignement" <sup>125</sup>. Elle constata que le projet "a notamment pour objet d'assurer l'égal accès de tous les élèves à l'enseignement et l'égalité de tous les élèves au sein de celui-ci". Et de pointer, d'une part, concernant l'accès à l'enseignement, les mesures relatives à l'inscription et à l'exclusion des élèves ainsi que celles relatives à la gratuité de l'enseignement, d'autre part, concernant l'égalité au sein de l'enseignement, les normes en matière pédagogique relatives à la compétence des élèves <sup>126</sup>. Le Conseil d'Etat observa :

---

125Avis, *Doc. C.C.F.*, 1996-1997, n° 152/1, pp. 70-72.

126Avis, *op. cit.*, p. 70.

"Ces différentes mesures ont pour effet de rendre plus uniformes les règles de fonctionnement des établissements d'enseignement, quel que soit les réseaux auxquels ils appartiennent. Cela ne peut se faire qu'au détriment de la liberté d'organiser un enseignement. Les établissements subventionnés, et spécialement le réseau libre, voient leurs libertés réduites en matière de programmes d'études, de choix pédagogiques, de niveau des études, de choix des élèves,..."<sup>127</sup>.

Selon le Conseil d'Etat,

---

<sup>127</sup>*Ibidem.*

"Une telle uniformisation de la réglementation s'inscrit dans la logique d'une conception de l'enseignement libre comme service public fonctionnel<sup>128</sup>.

Le décret ne s'applique qu'à l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française. Il ne porte donc aucunement atteinte à la liberté des établissements qui renonceraient au subventionnement. Toutefois, comme le souligne la Cour d'arbitrage,

"La liberté de choix des parents ne saurait être dissociée du droit de créer des établissements d'enseignement et du droit au subventionnement que possèdent lesdits établissements. En effet, le libre choix des parents ne peut être pleinement réalisé que si la liberté des pouvoirs organisateurs d'organiser un enseignement et le droit au subventionnement que possède en principe cet enseignement ne sont pas limités de manière illégitime"<sup>129</sup>.

---

128Selon la Cour d'arbitrage, "l'enseignement libre subventionné constitue un service public fonctionnel, en d'autres termes un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général" (arrêt nN 27/92 du 2 avril 1992, considérant 4.B.2.).

129C.A., arrêts n° 25/92 du 2 avril 1992, *Rec.*, p. 263, considérants 4.B.2. et 4.B.3.; arrêt n° 28/92 du 2 avril 1992, *Rec.*, p. 323, considérants 6.B.4 et 6.B.5.

Le Conseil d'Etat se fonda alors sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage qui vient d'être rappelée pour estimer qu'il appartenait "au Conseil de la Communauté française d'apprécier si, en l'espèce, la mise en balance de divers aspects du droit à l'enseignement, à savoir le droit à l'égalité des élèves, la liberté d'organiser un enseignement et le droit de la communauté d'établir des règles de subventionnement de cet enseignement, est réalisée d'une manière raisonnable" <sup>130</sup>.

**58.** Il résulte de l'arrêt de la Cour d'arbitrage précité que deux éléments entrent en ligne de compte pour l'appréciation de la compatibilité des socles de compétences avec la liberté d'enseignement, à savoir, d'une part, la nature des socles de compétence, d'autre part, leur degré de précision <sup>131</sup>.

#### **a) la nature des socles de compétences**

**59.** On l'a vu <sup>132</sup>, l'article 6 de la loi du Pacte scolaire reconnaît à chaque pouvoir organisateur la liberté d'aménager ses horaires et d'élaborer ses programmes à condition de respecter un programme et un horaire minimum légalement fixés et, pour les programmes, sous la réserve d'une approbation ministérielle en vue d'assurer le niveau des études. Il garantit en outre la liberté en matière de méthodes pédagogiques.

Selon Michel Leroy, "l'énumération des conditions auxquelles un établissement doit satisfaire pour recevoir des subventions et pour que les diplômes qu'il délivre soient homologués l'enserme dans un filet législatif tellement dense que les auteurs du Pacte scolaire ont jugé bon d'insérer dans la loi un article qui attribue aux pouvoirs organisateurs la liberté de choisir ses méthodes pédagogiques, et qui donne aux établissements, sous conditions et sous contrôle, celle de fixer leurs horaires. Mis en regard des contraintes, cet article fait figure de marque de déférence à l'égard d'un principe dont le souvenir se perpétue, comme le culte d'un

---

130Avis, *op. cit.*, p. 72.

131POur une analyse plus approfondie de cet arrêt et de son incidence sur le décret "missions" voir dans ce même ouvrage la contribution de P. VANDERNOOT et J. SOHIER, "Le "décret-missions" de la Communauté française du 24 juillet 1997 : de la liberté de l'enseignement à la liberté dans l'enseignement ?", sp. n° 47-49 et 58-64.

132Voir ci-avant, n° 54.

ancêtre qui attire d'autant plus la vénération qu'il est lointain"<sup>133</sup>.

Le Conseil d'Etat voit dans l'article 6 de la loi du 29 mai 1959 "le symbole de la survivance de la liberté d'organiser un enseignement"<sup>134</sup>. Il constate toutefois que le décret "missions" rend cette disposition sans objet<sup>135</sup>.

**60.** La Cour d'arbitrage a estimé que les exigences en termes d'objectifs de développement et d'objectifs finaux insérés par la Communauté flamande dans l'article 6 de la loi du Pacte scolaire étaient compatibles avec la liberté d'enseignement parce qu'ils se conçoivent comme des "objectifs minimaux qui peuvent être complétés par des objectifs propres"<sup>136</sup>.

Selon la Ministre-Présidente de la Communauté française, le décret "missions", en établissant des socles de compétences, "entend, de manière tout à fait conforme, me semble-t-il avec l'arrêt de la Cour fixer des minima qui permettent de garantir le niveau requis des études"<sup>137</sup>.

La Ministre-Présidente précisa également : "la Communauté subventionne l'enseignement. Elle doit contrôler l'usage qui est fait des fonds publics. La définition des compétences, c'est le cahier des charges imposé aux pouvoirs organisateurs. L'obligation faite à tous les réseaux de respecter ces compétences, c'est l'expression de ce contrôle des fonds publics"<sup>138</sup>. Elle ajoute que les socles de compétences sont "la base, la référence impérative des programmes"<sup>139</sup>.

Les programmes d'études sont élaborés par les pouvoirs organisateurs<sup>140</sup> (article 17, §4, du décret "missions"). Ils doivent s'adapter à différents principes énoncés à l'article 9

---

133M. LEROY, "La liberté d'organiser un enseignement et la liberté de choisir un enseignement", dans : *Quels droits dans l'enseignement ? Enseignants, Parents, Elèves*, Actes du Colloque des 13 et 14 mai 1993, Brugge, La Charte, 1994, p. 23.

134Avis, *op. cit.*, p. 70.

135Voir à ce sujet la discussion en commission, "Rapport", p. 79.

136C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, p. 1005, considérant B.4.6., B.4.6.

137"Rapport", p. 31.

138"Rapport", p. 28.

139*Ibidem*.

140Le pouvoir organisateur peut déléguer l'élaboration des programmes à l'organe de représentation et de coordination auquel il adhère.

du décret "missions", notamment aux objectifs généraux. Il est également précisé que "les programmes d'études proposent des situations d'apprentissage et indiquent des contenus d'apprentissage, qui peuvent être obligatoires ou facultatifs. Ils fournissent des orientations méthodologiques. Les situations et contenus d'apprentissage ainsi que les orientations méthodologiques doivent permettre d'atteindre les socles de compétences" (article 17, §5).

Il est créé une commission des programmes qui a pour mission de vérifier si les programmes d'études permettent d'atteindre les socles de compétences mais qui ne contrôle pas les méthodes pédagogiques (article 17, §3). Sur l'avis de cette commission, le Gouvernement approuve les programmes (article 17, §2).

**61.** Certains éléments amènent à se demander si les socles de compétences ne seraient pas seulement destinés à assurer un niveau minimal des études, à l'instar de l'article 6 de la loi du Pacte scolaire, mais pourraient également contribuer à élaborer un niveau maximal de difficulté des études.

D'une part, il est créé une Commission des outils d'évaluation relatifs aux socles de compétences qui "produit des batteries d'épreuves d'évaluation étalonnées et correspondant aux socles de compétences" (article 19). Ces batteries sont diffusées à tous les établissements d'enseignement. L'inspection est chargée de la vérification "de l'équivalence du niveau des épreuves d'évaluation administrées aux élèves à celui des épreuves produites par la Commission des outils d'évaluation"<sup>141</sup> (article 20, 3°). Contrairement à la mission de la Commission des programmes, il n'est donc plus ici question de veiller à ce que les socles de compétences soient atteints mais d'une équivalence de niveau. La brochure "Mon école comme je la veux !", éditée par le Cabinet de la Ministre-Présidente, précise que "ces épreuves, communiquées à titre indicatif, sont assorties de l'obligation pour l'enseignant d'évaluer équitablement ses élèves selon des épreuves équivalentes"<sup>142</sup>.

D'autre part, les décisions des conseils de classe en matière de passage de classe ou de cycle, de délivrance des diplômes, certificats et attestations de réussite, sont susceptibles de recours devant un Conseil de recours (article 98). Celui-ci fonde sa décision "sur la correspondance entre les compétences acquises par l'élève et les compétences qu'il

---

141Un amendement visant à supprimer cette vérification, considérant que "bien que les batteries soient diffusées "à titre indicatif", les écoles qui s'en écarteraient pourraient être confrontées au refus des subventions", a été rejeté sans que le Rapport de la Commission n'en apporte de justification ("Rapport", p. 106).

142*Mon école comme je la veux !*, Cabinet de la Ministre de l'Education, 1997, p. 5.

doit normalement acquérir ainsi que sur l'équivalence du niveau des épreuves d'évaluation administrées aux élèves à celui des épreuves produites par les différentes commissions des outils d'évaluation" (article 99, alinéa 1er). Il faut donc en conclure qu'il suffit désormais qu'un élève ait atteint les socles de compétences pour réussir, même s'il a échoué dans les épreuves plus exigeantes organisées au sein de son établissement scolaire. La Ministre-Présidente a ainsi déclaré que le décret "missions" "a prévu plusieurs dispositions afin d'empêcher la création d'établissements élitistes au détriment d'autres écoles", notamment, "les élèves peuvent désormais introduire des recours contre des décisions de conseils de classe. Cela nous permettra de vérifier si les épreuves organisées correspondent bien au niveau d'études requis. Certaines écoles placent en effet la barre plus haut, pour sélectionner leur public"<sup>143</sup>.

Le Conseil d'Etat s'est dès lors interrogé sur la possibilité d'encore refuser l'inscription d'un élève pour un motif pédagogique : cela "semble contraire à la philosophie du décret en projet, notamment exprimée en son article 10, alinéa 2, en vertu duquel il ne peut y avoir de hiérarchie entre les différentes écoles. Dès lors, un pouvoir organisateur pourrait-il refuser l'inscription d'un élève en excipant d'un niveau scolaire insuffisant alors que celui-ci, par sa réussite, a prouvé qu'il satisfaisait aux socles de compétences ?"<sup>144</sup>. Le Conseil d'Etat estimait que le décret devait "apporter une réponse claire" à cette question. Ni le texte du décret ni les travaux préparatoires ne fournissent cette réponse<sup>145</sup>.

Au vu de ces différents éléments, il est permis de penser que l'action conjuguée de la Commission des outils d'évaluation, de l'inspection et des conseils de recours pourrait peu à peu faire des socles de compétences non seulement le minimum de compétence qui sera exigé des élèves mais également le maximum de ce que l'on pourra exiger d'eux. Cela participe de la volonté, affirmée lors des travaux préparatoires, d'assurer la convergence entre tous les

---

143D. KLEIN, "La ministre et les chahuteurs", *Le Vif/L'Express*, 19 mars 1998, p. 45.

144Avis, *op. cit.*, p. 79.

145Selon la Ministre-Présidente, "le Conseil d'Etat pose une question mais n'y répond pas. Il y a liberté d'inscription ou refus d'inscription pour l'enseignement subventionné, rappelle la Ministre-Présidente et, on l'a déjà souligné, c'est là une des différences objectives entre les établissements de la Communauté et l'enseignement subventionné. Si toute différence objective était levée, il n'y aurait plus qu'à réaliser un seul enseignement" ("Rapport", p. 188).

Voir également J. SAMBON, "Droit à l'enseignement et droit à l'inscription", *J.D.J.*, 1998, n° 192, p. 21.

établissement, et de celle, exprimée dans le décret "missions", de proscrire toute mesure susceptible d'instaurer une hiérarchie entre établissements" (article 10, 1°). Il reste à voir si la liberté d'enseignement, consacrée par l'article 24, §1er, de la Constitution et interprétée par la Cour d'arbitrage, sera suffisamment préservée.

## **b) le degré de précision**

**62.** La Cour d'arbitrage a annulé le décret de la Communauté flamande du 22 février 1995 sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire au motif que ces objectifs "sont à ce point vastes et détaillés qu'ils ne peuvent raisonnablement être considérés comme des objectifs minimaux, de sorte que ces objectifs ne laissent pas suffisamment de latitude pour pouvoir réaliser les objectifs d'un projet pédagogique propre. Il est ainsi porté atteinte à la liberté d'enseignement" <sup>146</sup>.

**63.** La Ministre-Présidente de la Communauté française estime également que "la Communauté flamande est allée loin dans les détails" et précise que le décret "missions" "ne vise pas un tel degré de précision" <sup>147</sup>.

A ce jour, l'élaboration des socles de compétences est toujours en cours. L'on ne peut donc apprécier leur degré de précision <sup>148</sup>. La brochure "Mon école comme je la veux !" fournit toutefois un exemple : "Qu'est-ce que savoir écrire ? C'est notamment se faire comprendre, informer. Comment ? En rédigeant le compte-rendu d'une visite... Cet exemple fait partie des socles de compétence exigés dans l'enseignement fondamental et au premier degré du secondaire. Par contre, déterminer la visite à relater constitue l'une des prérogatives laissées à la liberté de chaque pouvoir organisateur, voire de chaque établissement" <sup>149</sup>.

**64.** Le Gouvernement de la Communauté germanophone a à son tour déposé un projet de décret "relatif à l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire" qui prévoit l'établissement d'objectifs de développement et de compétences-clés.

La section de législation du Conseil d'Etat, se fondant sur la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, a attiré l'attention des auteurs du projet sur le fait que "dans l'élaboration des objectifs de développement et des compétences-clés, le Gouvernement, dans un premier temps, le Conseil ensuite, devront veiller à ce que ceux-ci ne soient pas à ce point vastes et détaillés qu'ils ne laisseraient pas aux pouvoirs organisateurs une latitude suffisante pour développer un projet pédagogique propre et porterait, par là,

---

146C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, p. 1007, considérants B.9. Voir ci-avant, n° 56.

147"Rapport", p. 31.

148Voir dans ce sens P. VANDERNOOT et J. SOHIER, *op. cit.*, n° 54.

149*Mon école comme je la veux !*, *op. cit.*, p. 5.

une atteinte excessive à la liberté d'enseignement consacrée à l'article 24, §1er, de la Constitution" <sup>150</sup>.

### **C. LA REDYNAMISATION DES ETUDES DE QUALIFICATION**

**65.** Pour la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, s'il fallait classer les objectifs du décret par ordre d'importance, le souci de redynamiser l'enseignement de qualification serait le premier <sup>151</sup>.

Le décret "missions" pose d'abord pour principe que sont proscrites toutes les mesures susceptibles d'instaurer une hiérarchie entre les sections et formes d'enseignement, celles-ci étant considérées comme étant différentes manières d'atteindre les objectifs généraux (article 10, 1° et 2°).

Le décret contient également une série de mesures dont certaines ont déjà été évoquées.

La philosophie de l'orientation au terme du premier degré du secondaire est revue afin de mettre l'accent sur un choix positif en faveur de l'enseignement de qualification <sup>152</sup>. Notamment, les élèves recevront une information complète sur les formations offertes dans l'enseignement de qualification (article 23).

L'enseignement de qualification sera réorganisé sur la base des profils de formation <sup>153</sup>.

Les passerelles entre l'enseignement de qualification et l'enseignement supérieur seront renforcées, par le biais de l'octroi de crédits d'études (articles 56 à 58).

---

150Avis L. 27.641/2 du 11 juin 1998 sur un projet de décret "relatif à l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire", *Doc. R.D. Gem.*, 1997-1998, n° 117/1.

151"Rapport", p. 29.

152Voir ci-avant, n° 38.

153Voir ci-avant, n° 51-52.

### III. LA NORME SCOLAIRE

66. L'analyse des dispositions proprement pédagogiques du décret "missions" révèle une double évolution de la norme scolaire, d'une part, du point de vue de sa nature et plus particulièrement de son caractère obligatoire (A), d'autre part du point de vue de son mode d'élaboration qui permet que les différents acteurs de l'enseignement soient associés à sa confection (B). Elle confirme par ailleurs l'habitude prise en matière scolaire d'élaborer la législation par une superposition de strates (C).

#### A. LE CARACTERE OBLIGATOIRE DE LA NORME SCOLAIRE

67. Dans son premier avis formulant les objectifs généraux du système de l'enseignement et de la formation, le C.E.F. estimait "qu'il appartient à la sphère politique de soumettre des propositions d'objectifs généraux au débat démocratique, et de prendre ensuite ses responsabilités en définissant, au nom de la société, des objectifs généraux et des règles permettant de s'assurer qu'ils sont effectivement suivis partout"<sup>154</sup>. Ce souhait fut relayé par les Assises de l'enseignement qui réclamaient une intervention du législateur décentralisé afin que les objectifs généraux de l'enseignement fassent "l'objet d'une sanction politique et juridique par le biais du vote d'un décret les rendant opérationnels et obligatoires"<sup>155</sup>.

Les "quarante propositions" prévoyaient que les objectifs généraux constitueraient "le contrat fondamental entre l'Education et la Société" et que "le décret en fera une obligation pour l'Enseignement de la Communauté, une condition de subventionnement pour les autres pouvoirs organisateurs"<sup>156</sup>.

Effectivement, le décret "missions" assigne à l'ensemble des pouvoirs organisateurs les objectifs généraux de l'enseignement et les rend obligatoires. Il modifie l'article 24 de la loi du Pacte scolaire, qui énonce les conditions que doit respecter un établissement subventionné pour obtenir une subvention, en y ajoutant l'obligation de "respecter les dispositions fixées" par le décret "missions" (article 109).

Le décret "missions" est donc, dans son intégralité, même dans les dispositions qui fixent un objectif, un texte obligatoire dont le non respect est susceptible de sanction. Il ne contient aucune disposition qui exprimerait de manière

---

154Avis du 5 février 1992, précité, rappelé dans l'avis n° 42 des 7 février 1997 et 14 mars 1997, précité.

155HERMES, "Conclusions", *Le journal des Agoras*, n° 3, septembre 1995, p. 9. Voir ci-avant, n° 7.

156Voir ci-avant, n° 11.

plus souple des principes ou proposerait des objectifs plutôt que d'imposer un comportement <sup>157</sup>.

68. Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle qu' "une règle de droit se caractérise généralement par son caractère obligatoire, assorti d'une sanction. Elle doit, dès lors, être rédigée avec clarté, précision et rigueur" <sup>158</sup>. Il estime que, bien qu'il soit destiné, dans son intégralité, à produire des effets de droit, l'avant-projet de décret, "en plusieurs dispositions, certaines essentielles, est rédigé d'une manière telle qu'il évoque davantage la recommandation que la règle de droit". Il pointe notamment les dispositions relatives aux objectifs généraux (articles 6, 8 à 11), aux objectifs particuliers (articles 12), au continuum pédagogique (articles 13, §1er, 14 et 15), au contenu des programmes d'études (articles 17, §5 et 27, §5), à l'orientation (articles 21, 22, 32, §1er et 59). Il conclut que "telles qu'elles sont rédigées, les dispositions relevées n'ont pas la clarté, la précision et la rigueur que requiert un texte destiné à avoir des effets de droit" <sup>159</sup>.

69. La Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française apporta une double réponse à cette observation, en prenant comme archétype l'article 6 consacrant les objectifs fondamentaux.

Elle releva tout d'abord que "des objectifs aussi fondamentaux se prêtent difficilement à un contrôle tatillon. On admettra volontiers qu'aucun service d'inspection ou de vérification ne pourra établir par rapport à l'objectif de "promouvoir la confiance en soi" un rapport comparable à celui qu'établit l'organisme Vinçotte quand il vérifie si des fusibles de 16 ampères protègent bien des circuits de câbles de 2,5" <sup>160</sup>.

Elle précisa ensuite que "certaines obligations qui sont faites ici aux pouvoirs organisateurs relèvent sans doute plus de ce que l'on pourra appeler l'obligation de moyens plutôt que l'obligation de résultat. Comme telles, elles sont cependant d'une importance considérable" <sup>161</sup>.

---

157 Sur le développement de règles plus souples, voir notamment A. JEAMMAUD, "La règle de droit comme modèle", *R.I.E.J.*, 1990.25, pp. ; Ch.-A. MORAND, "Vers un droit de l'environnement souple et flexible : le rôle et le fonctionnement des principes", dans : F. OST et S. GUTWIRTH (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Actes du colloque organisé par le CEDRE et le CIRT, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, pp. 261-285.

158 Avis, *op. cit.*, p. 75.

159 Avis, *op. cit.*, p. 76.

160 "Rapport", p. 33.

161 *Ibidem*. Voir également la discussion en Commission du Conseil de la Communauté française, "Rapport", pp. 70-71.

70. Par ailleurs, l'unique sanction prévue en cas de non respect des dispositions du décret par les différents établissements scolaires, à savoir le retrait des subventions, semble difficilement applicable tant elle est grave.

D'ailleurs, le même décret, en matière de gratuité de l'enseignement, établit des sanctions spécifiques en cas de perception par un pouvoir organisateur d'un minerval (article 101). L'unique sanction jusqu'alors prévue par la loi du Pacte scolaire, a fait l'objet de l'appréciation suivante de la part la Ministre-Présidente : "prévoir comme sanctions la suppression de toute subvention, c'est se donner comme seule arme de dissuasion une arme que l'on sait, d'expérience, pratiquement inutile à manier" <sup>162</sup>. Elle considérait même "que la gratuité était déjà prévue dans la loi du 29 mai 1959 mais qu'aucune sanction n'était alors prévue pour les établissements qui ne respectaient pas le contenu de la loi" <sup>163</sup>.

Il faut donc considérer que l'obligatorité du décret "missions" est essentiellement symbolique et que celui-ci requiert au premier chef une adhésion de la part de l'ensemble de la communauté éducative <sup>164</sup>. C'est pourquoi le décret contient également des mesures incitatives. Ainsi, les établissements scolaires ne pourront bénéficier de certaines dispositions du décret, notamment la liberté d'aménager ses horaires visées aux articles 7, 30, 54 et des facilités en matière d'orientation visées aux articles 14 et 60 que pour autant qu'ils aient adopté leurs projets éducatif, pédagogique et d'établissement (article 124 du décret).

---

162"Rapport", p. 32.

163"Rapport", p. 202.

164Selon le journal le Soir, 77 % des établissements ont installé un Conseil de participation au cours de l'année scolaire 1997-1998 (83 % dans l'enseignement de la Communauté, 80 % dans le libre et 74 % dans l'officiel subventionné) (I.L., "Les devoirs de vacances d'Onkelinx", Le Soir, 1er septembre 1998, p. 3). L'article 69 du décret, qui impose la création de ces conseils est pourtant entré en vigueur le 1er janvier 1998 (article 125, 1°).

## B. LES AUTEURS DE LA NORME

71. L'avant-projet de décret "missions" contenait de nombreuses délégations au Gouvernement, notamment celles de définir les socles de compétences, les compétences terminales, les compétences et savoirs communs, les profils de formation<sup>165</sup>.

Le Conseil d'Etat a estimé que ces délégations étaient excessives au regard de l'article 24, §5, de la Constitution, qui réserve au législateur la compétence de régler l'organisation, la reconnaissance et le subventionnement de l'enseignement<sup>166</sup>.

En une jurisprudence bien établie, la Cour d'arbitrage considère également que l'article 24, § 5, de la Constitution

"traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais n'interdit cependant pas que des délégations soient données sous certaines conditions à d'autres autorités.

---

165Articles 16, §1er, 25, §1er, 26, §1er, 35, §1er, 39, 43 à 48, de l'avant-projet (voir le "Projet", pp. 50-55).

166Avis, *op. cit.*, p. 72.

L'article 24, § 5, exige que les délégations données par le législateur décrétoal ne portent que sur la mise en oeuvre des principes qu'il a lui-même adoptés. A travers elles, le gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées" <sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup>Voir récemment, par exemple, l'arrêt 90/97 du 17 décembre 1997, *Rec.*, p. 1145, considérant B.9.2. Voir également les arrêts recensés par R. WITMEUR, "La Cour d'arbitrage (1989-1995) et le droit de l'enseignement", *J.T.*, 1996, p. 838.

72. Le mode d'élaboration des socles de compétences, notamment, vise à ce que l'ensemble des acteurs de l'enseignement et même des représentants de la société civile<sup>168</sup>, soient associés à la confection de la norme scolaire.

Les auteurs du projet se sont alors appuyés sur un arrêt de la Cour d'arbitrage qui, relativement aux décrets de la Communauté flamande du 22 février 1995 relatifs aux objectifs de développement et aux objectifs finaux<sup>169</sup>, a considéré :

---

168La Ministre-Présidente déclara : "Je tiens énormément à ce que des membres de ce qu'on appelle la société civile, comme des artistes, des chefs d'entreprises ou de simples citoyens soient associés" aux travaux des groupes de travail ("Rapport", p. 28).

169Voir ci-avant, n° 54.

"Le législateur décrétoal a estimé que le monde enseignant devait être associé étroitement à la préparation et au suivi des objectifs de développement et des objectifs finaux. C'est pour cette raison qu'il a chargé le service "Dienst voor Onderwijsontwikkeling" de formuler des propositions en la matière et de mettre au point des instruments d'analyse et d'évaluation (article 9, § 1er, du décret du 17 juillet 1991), les objectifs de développement et les objectifs finaux étant définis par le Gouvernement flamand sur avis conforme du Conseil flamand de l'enseignement (article 6bis de la loi du 29 mai 1959). Afin de satisfaire au prescrit de l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur décrétoal a décidé que les objectifs de développement et objectifs finaux définis par le Gouvernement flamand devaient être soumis dans le mois à la confirmation du Conseil flamand. Le législateur décrétoal avait par conséquent la possibilité de les modifier ou d'en fixer l'entrée en vigueur, faculté dont il a du reste usé dans le décret du 22 février 1995 "sanctionnant les objectifs de développement et les objectifs finaux de l'enseignement maternel et primaire ordinaire". Cette manière de procéder ne peut être considérée comme contraire à l'article 24, § 5, de la Constitution" <sup>170</sup>.

Le décret a donc été modifié afin de prévoir que le Gouvernement soumettra "à la sanction du Parlement" les socles de compétences, les compétences terminales, les compétences et savoirs communs et les profils de formation (articles 16, §1er, 25, §1er, 26, §1er, 35, §1er, 39).

---

170C.A., arrêt n° 76/96, *op. cit.*, p. 1001, considérant B.3.4.  
Voir l'exposé de la Ministre-Présidente, "Rapport", pp. 31-32.

Cette formulation est juridiquement peu heureuse. La sanction est en effet l'acte par lequel le Gouvernement, en sa qualité de seconde branche du pouvoir décrétoal, marque son accord à un projet de décret adopté par le Conseil <sup>171</sup>. Il ne revient donc pas au Conseil de la Communauté française de sanctionner un arrêté du Gouvernement, mais bien à celui-ci de sanctionner un projet adopté par celui-là.

Le terme "sanction" semble avoir été emprunté à la traduction française du décret de la Communauté flamande du 22 février 1995. Dans sa version originale néerlandaise, le décret utilise le verbe "bekrachten" qui se traduit par "sanctionner" mais également par "confirmer". Ce dernier terme est en l'espèce plus adéquat. Il est d'ailleurs utilisé par la Cour d'arbitrage pour exposer la procédure d'adoption des objectifs finaux <sup>172</sup>. Cette notion de confirmation renvoie en effet à la technique des pouvoirs spéciaux selon laquelle une loi habilite le Gouvernement à prendre des dispositions dans des matières que la Constitution réserve au législateur. Comme l'a récemment relevé la section de législation du Conseil d'Etat :

---

171Article 21 de la loi spéciale du 8 août 1980. Pour une définition de la sanction, voir notamment F. DELPEREE, *Droit constitutionnel, Tome II, Le système constitutionnel, 2. Les fonctions*, Bruxelles, Larcier, 1988, pp. 348-349; J. VELU, *Droit public, Tome I, Le statut des gouvernants*, Bruxelles, Bruylant, 1986, pp. 699-704.

172Voir l'extrait de l'arrêt reproduit ci-dessus.

"Lorsque le législateur s'estime dans l'impossibilité d'établir lui-même des dispositions que la Constitution réserve à sa compétence, et qu'il juge nécessaire de conférer au Roi le pouvoir de prendre lesdites dispositions, le procédé qui sauvegarde, dans la mesure du possible, les principes établis par la Constitution, consiste à soumettre à une prompte confirmation par le législateur, les arrêtés royaux pris en vertu de l'habilitation. Il a été recouru à ce procédé à plusieurs reprises, notamment lorsque ces habilitations se trouvaient inscrites dans des lois de pouvoirs spéciaux <sup>173</sup>, en particulier dans les plus récentes d'entre elles <sup>174</sup>.

Le procédé présente l'avantage de réserver le dernier mot au législateur, de telle sorte que l'arrêté royal apparaît comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. La "clause de confirmation" est aussi fréquemment recommandée afin de mieux préserver la sécurité juridique.

La loi portant confirmation d'arrêtés de pouvoirs spéciaux donne l'occasion aux Chambres législatives d'apporter éventuellement des modifications aux dispositions prises par le Roi" <sup>175</sup>.

---

173Voyez les exemples cités dans l'avis L. 14.457/VR précité du 23 décembre 1981, p. 8.

174L'article 6 de la loi du 2 février 1982, l'article 5 de la loi du 6 juillet 1983 et l'article 6 de la loi du 27 mars 1986.

175Avis L. 25.169/1.8. des 31 mai et 4 juin 1996 sur un avant-projet de loi "portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", *Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 607/1.

Il faut donc considérer qu'en certaines de ses dispositions, le décret "missions" est un décret de pouvoirs spéciaux. En général, la loi ou le décret d'habilitation fixe un délai dans lequel la confirmation doit intervenir. Ainsi, l'article 3 du décret flamand du 22 février 1995 dispose : "Le Gouvernement flamand doit soumettre les objectifs de développement et les objectifs finaux au Conseil flamand dans un délai d'un mois". Comme le relève Francis Delpérée, ce genre de disposition fait apparaître l'arrêté "comme établissant en quelque sorte un régime provisoire. Les arrêtés sont abrogés s'ils ne sont pas confirmés avant la date prescrite par la loi d'habilitation"<sup>176</sup>. Le décret "missions" ne contient pas une telle précision.

73. Dans son avis sur l'avant-projet de décret de la Communauté germanophone "relatif à l'enseignement fondamental et secondaire ordinaire", le Conseil d'Etat a, dans le sillage de la Cour d'arbitrage, admis la constitutionnalité du recours aux pouvoirs spéciaux afin d'associer le monde éducatif à l'élaboration de certaines normes, pour autant que le Conseil de Communauté ait la possibilité de modifier les textes qui lui sont soumis<sup>177</sup>.

### C. LA LEGISLATION PAR STRATES

74. En 1993, Jean-François Neuray, alors Chef de cabinet adjoint du Ministre de l'Education, Elio Di Rupo, posait le constat suivant :

"Une rapide recension fait apparaître que l'enseignement est actuellement régi en Communauté française par 67 lois et décrets et 420 règlements : je ne parle que des dispositions de base et non des modifications qui interviennent à échéances de plus en plus rapprochées. Sans compter les circulaires administratives qui occupent trop souvent pour ceux qui les appliquent une place usurpée dans la hiérarchie des normes.

En tentant de dégager les principes généraux du droit de la fonction publique, le regretté Jean Sarot parlait de maquis réglementaire. S'agissant du droit de l'enseignement, c'est d'une véritable jungle administrative qu'il faudrait parler. Au point qu'il est permis de contester l'existence même d'un "droit de l'enseignement" tant l'objet étudié ne constitue qu'une masse de règles dont le volume et l'hétérogénéité défient l'imagination et dont il est difficile de dégager des principes communs et particuliers.

---

176F. DELPEREE, *op. cit.*, p. 322.

177Avis L. 27.641/2, précité.

Mais le plus préoccupant n'est pas d'entretenir une controverse doctrinale sur l'acte de naissance d'une branche du droit. C'est l'impossibilité d'accès du citoyen à la norme juridique et le monopole de la connaissance détenu par une poignée de fonctionnaires et d'avocats (...).

Il faudra envisager sérieusement de codifier ou de coordonner tout ou partie des dispositions légales, décrétales et réglementaires qui constituent la matière du droit de l'enseignement, pour permettre de le rendre plus accessibles à ses principaux destinataires" <sup>178</sup>.

Depuis, cette "jungle" n'a cessé de prospérer. Le décret "missions" y contribue puisqu'il vient s'ajouter aux normes législatives sans en remplacer. En outre, il a et va susciter l'édiction de plusieurs arrêtés d'applications.

---

178J.F. NEURAY, "Conclusion", dans : *Quels droits dans l'enseignement ?*, *op. cit.*, pp. 241-242.

Le décret "missions" a déjà lui-même été complété, en matière d'exclusion d'élèves et de décrochage scolaire, par le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives <sup>179</sup>. Pour déterminer l'état de la législation en ces matières, le justiciable doit donc combiner des dispositions figurant dans deux décrets différents.

**75.** Dans son avis, le Conseil d'Etat consacrait une observation générale à l'intégration du projet dans la législation existante :

"Selon l'exposé des motifs, le décret en projet

"aurait dû être le premier de tous les textes législatifs organisant l'enseignement obligatoire (...). Mais l'histoire de notre réglementation scolaire est là : dans l'ordre chronologique, le décret sur les missions de l'éducation succède à bien d'autres lors même que dans l'ordre logique, il est le premier."

---

179 Voir les articles 30 à 33 de ce décret (*M.B.*, 22 août 1998).

Pour que, d'un point de vue juridique, le décret en projet succède effectivement aux textes antérieurs, il faudrait que ceux-ci soient abrogés. Or il n'en n'est rien. La conséquence en est que, dans de nombreuses dispositions, le décret en projet reproduit ou paraphrase des textes existants, quand il n'y déroge pas"<sup>180</sup>.

Le Conseil d'Etat cite alors 26 exemples de dispositions du décret missions qui reproduisent, paraphrasent voire contredisent des normes existantes.

---

<sup>180</sup>"Projet", p. 73.

Ainsi, on a vu que le décret "missions" développe les principes contenus dans les décrets du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire et du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental, ou y fait référence. Il aurait été possible d'intégrer l'ensemble de ces décrets dans le décret "missions". Cela aurait amélioré la lisibilité de celui-ci et simplifié la législation scolaire. Cela aurait en outre renforcé la sécurité juridique en évitant de laisser subsister des dispositions difficilement compatibles <sup>181</sup>.

La législation scolaire est donc constituée de strates successives, les alluvions récentes ne chassant pas les anciennes qui, tantôt demeurent enfouies sans pour autant se dissoudre, tantôt réapparaissent à la surface.

Le Conseil d'Etat concluait : "afin de sauvegarder la sécurité juridique, il convient, si les auteurs entendent conserver au projet examiné son caractère fondateur, d'abroger les textes dont les dispositions sont reproduites dans le projet ou contredites par celui-ci <sup>182</sup>" <sup>183</sup>.

**76.** Les auteurs du projet n'ont globalement pas tenu compte de cette observation. A différentes reprises durant les travaux préparatoires, la Ministre-Présidente a évoqué la possibilité de demander au Conseil d'Etat une codification de la législation relative à l'enseignement <sup>184</sup>.

---

181 Voir ci-avant, n° 23.

182 Une telle démarche présenterait en outre l'avantage d'améliorer la lisibilité du projet en évitant de recourir au procédé de la législation par référence (voir par exemple les articles 2, 3 et 4 du projet).

183 Avis, *op. cit.*, p. 75.

184 "Rapport", p. 32, 36 et 59.

## CONCLUSION

77. En la pratiquant, l'exposé des motifs du projet de décret "missions" invite à la métaphore locomotrice. Le décret "missions" se veut le texte fondateur de l'enseignement obligatoire en Communauté française, celui qui fixe le cap pour la flottille de petits bateaux qui constituent l'enseignement afin qu'ils voguent de concert et non dans la cacophonie <sup>185</sup>. Il n'est cependant pas le premier texte et n'aurait pu l'être.

Le décret "missions" n'est pas la Santa Maria de Christophe Colomb. Le Génois croyait avoir découvert l'Amérique alors qu'il ne faisait que suivre la trace des Vikings, débarqués 500 ans auparavant. Au contraire, ses auteurs savaient qu'ils bénéficiaient du travail d'explorateurs tels que le Conseil de l'éducation et de la formation.

Le décret "missions" est plutôt le programme spatial destiné à envoyer l'enseignement francophone au septième ciel. Un tel programme ne se conçoit pas sans esquisses ni expérimentations. Les décrets du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire et du 14 mars 1995 relatif à la promotion d'une école de la réussite dans l'enseignement fondamental sont de ceux là. Il ont notamment introduit dans le droit scolaire les notions de cycle et de socles de compétences.

Cet ambitieux programme spatial suppose également des innovations techniques, tel le recours aux pouvoirs spéciaux, tout en respectant certaines contraintes inhérentes à la gravitation universelle, qui imposent certaines voies et prohibent certaines solutions. La Communauté française ne peut ainsi franchir la frontière de ses compétences en matière de niveaux d'enseignement ou de fixation de la période d'obligation scolaire, pas plus qu'elle ne peut restreindre excessivement la liberté d'enseignement.

Il conviendrait toutefois, afin de veiller à la parfaite lisibilité du plan de vol et d'ainsi réduire autant que possible tout risque d'incident, de gommer les scories des ébauches précédentes et distinguer clairement les normes obligatoires des simples recommandations.

En s'appuyant sur les expériences réussies et en ayant en mémoire les échecs, l'on pourra emmener l'ensemble de la communauté éducative francophone sur une orbite favorable au développement des élèves conformément aux missions que cette communauté s'est assignée.

---

185 Voir ci-avant, n° 2.

