
PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

12 MARS 2019

AUDITION

DE M. EL BERHOUMI, JURISTE EXPERT CHARGÉ DE LA MISE À JOUR ET DE LA
CONSOLIDATION DE L'ENSEMBLE DE LA LÉGISLATION SCOLAIRE DU FUTUR
TRONC COMMUN DANS UN CODEX UNIQUE

—

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DE L'ÉDUCATION
PAR **MME OLGA ZRIHEN.**

—

TABLE DES MATIÈRES

1	Exposé de M. El Berhoumi	3
1.1	Codifier : pourquoi, comment ?	3
1.2	Structure et élaboration de la codification	3
1.3	Codification et mise en place du tronc commun	4
2	Echange de vues	4
3	Confiance	7

MESDAMES ET MESSIEURS,

Votre Commission de l'Éducation a entendu, au cours de sa réunion du 12 mars 2019(1), M. El Berhoumi, juriste expert chargé de la mise à jour et de la consolidation de l'ensemble de la législation scolaire du futur tronc commun dans un codex unique.

1 Exposé de M. El Berhoumi

1.1 Codifier : pourquoi, comment ?

Pour M. El Berhoumi, la codification du droit de l'enseignement entend répondre à plusieurs impératifs qui visent à rendre cette législation moins labyrinthique et plus accessible : l'éclatement du droit de l'enseignement en dizaines –voire centaines– de textes, la superposition desdits textes avec ce que cela peut induire comme incohérences et comme contradictions, et enfin l'évolution terminologique liée à l'époque où ces textes ont été adoptés, et qui a pour conséquence qu'un même terme ne renvoie pas nécessairement à une même réalité juridique.

Pour des raisons d'homogénéité, la codification en projet ne porte que sur le droit décretaal, qui constitue l'essentiel du droit de l'enseignement en Communauté française, qui régit l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire, et ne concerne donc ni l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, l'enseignement de promotion sociale et l'enseignement supérieur, ni l'ensemble des dispositions statutaires ou concernant les personnels de l'enseignement, qui, avec les règles relatives à la concertation sociale, méritent une codification à part.

L'orateur présente ensuite la méthode retenue par le gouvernement, à savoir de recourir à une codification « créatrice » associant le Parlement. Concrètement, il s'agit de présenter au Parlement un corpus de textes reprenant, à côté de dispositions nouvelles, l'ensemble de la législation actuelle en la réorganisant, en l'harmonisant et en la remettant à jour. Ce travail est de nature formelle

et ne consiste pas en une remise à plat de la législation. Une autre démarche aurait pu être d'habiliter le gouvernement à codifier par arrêté « à droit constant », mais elle n'a pas été retenue, notamment parce qu'elle présente l'inconvénient de ne pas pouvoir revoir le contenu des dispositions rassemblées en un code.

1.2 Structure et élaboration de la codification

Le code se déclinera en livres, titres, chapitres et articles, et la numérotation proposée a vocation à simplifier l'évolution du texte en facilitant l'insertion ultérieure de dispositions nouvelles.

Parce qu'il est illusoire de codifier en une opération l'ensemble de la législation actuelle, le gouvernement a choisi de travailler par « modules », élaborés au fur et à mesure du travail de codification, et qui correspondent aux différents livres du code.

Les deux premiers modules, ou « livres », concernent respectivement les dispositions générales communes à l'enseignement primaire et à l'enseignement secondaire (livre 1er) et les règles organiques du parcours de l'élève tout au long du tronc commun (livre 2). Ces « livres » sont actuellement soumis à la section de législation du Conseil d'Etat et seront, en principe, déposés sur les bancs du Parlement avant la fin de la législature. Parmi les dispositions contenues dans le livre 2, toutes ne sont pas neuves : celles que l'on retrouve dans les titres 4 et 5 ont été redéfinies en raison de leurs liens avec les cycles et les étapes du continuum pédagogique mais n'apportent pas de modifications majeures.

Les autres livres porteront sur l'enseignement fondamental ordinaire (livre 3), l'enseignement secondaire ordinaire (livre 4), l'enseignement spécialisé (livre 5), les dispositifs transversaux (livre 6), le financement (livre 7) et les dispositions finales (livre 8). La structure du code reste donc calquée sur les niveaux d'enseignement, quand bien même l'organisation pédagogique des écoles dépasse cette structure.

(1) Ont participé aux travaux :

Mme Gahouchi (Présidente), Mme Jamouille, Mme Morreale, Mme Trotta, Mme Zrihen
 M. Delfosse, M. Henquet, M. Lejeune, M. Mouyard
 Mme Bourgeois, Mme Vandorpe
 Mme Dejardin, Mme Kapompole, Mme Maison, M. Segers, Mme Trachte : membres du Parlement
 Mme Schyns, Ministre de l'Éducation
 M. Lachapelle, conseiller de Mme la ministre Schyns
 M. Corbier, juriste à la COC
 M. Leclercq, chef de chantier « Mise en place du tronc commun »
 Mme Twyffels, directrice - Direction générale de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement tout au long de la vie et de la Recherche scientifique (DGNORS)
 M. Bouché, chargé de mission, jurys linguistiques (DGNORS)
 M. El Berhoumi, juriste expert
 M. Romainville, président de la commission des référentiels
 M. Deplasse, représentant de la commission des référentiels
 Mme Matthys, représentante de la commission des référentiels
 M. Naif, collaborateur du groupe PS
 Mme Moray, collaboratrice du groupe MR
 M. Colson, collaborateur du groupe cdH

1.3 Codification et mise en place du tronc commun

La réforme du tronc commun peut être qualifiée de systémique concernant de nombreux aspects du droit scolaire. Compte tenu par ailleurs de son entrée en vigueur progressive qui implique une superposition temporaire de deux régimes –celui applicable aux élèves à qui s’appliquera le tronc commun, et celui applicable aux autres élèves–, l’insertion de cette réforme dans les textes actuels eût été une gageure en termes de lisibilité du droit et d’exhaustivité des dispositions à modifier.

Pour ces raisons, il a été décidé de lier cette réforme au projet de codification entamé avant elle, ce qui a permis d’élargir la vision des modifications législatives à apporter et de n’en oublier, en principe, aucune.

Les modifications engendrées par la mise en place du tronc commun sont en effet profondes, et touchent tant la structure générale de l’enseignement, à la définition de certains termes, aux missions de l’école, à l’évaluation et à la gouvernance du système éducatif, à l’horaire des élèves, à la différenciation des apprentissages, qu’au rythme de l’élève et à la certification.

En termes de structure, elle a d’une part pour conséquence de supprimer les cycles et les étapes du continuum pédagogique du décret « missions », et modifie d’autre part l’organisation des degrés de l’enseignement secondaire donc le degré inférieur formera, avec l’enseignement fondamental, le tronc commun. Le degré supérieur de l’enseignement secondaire sera par la suite organisé en une section de transition et une section de qualification, laquelle ne serait plus divisée entre humanités techniques et professionnelles.

La notion même de continuum pédagogique évolue et se fait plus précise en faisant désormais référence aux attendus annuels assurant la progression des élèves en vue d’atteindre les attendus définis au terme du tronc commun. Il en va de même des référentiels où les savoirs et savoir-faire occuperont une place plus importante, et de la de la différenciation des apprentissage qui est définie comme les démarches consistant à varier les moyens, les dispositifs et les méthodes, pour amener les élèves à atteindre au minimum les attendus annuels visés dans les référentiels, en tenant compte de l’hétérogénéité des classes ainsi que de la diversité des modes et des besoins d’apprentissage des élèves. Ces pratiques de différenciation comprennent la pédagogie différenciée, la remédiation, les activités de dépassement et l’accompagnement personnalisé

L’école se voit par ailleurs attribuer des missions spécifiques au tronc commun :

— dans l’enseignement maternel, les élèves sont

amenés à développer les savoirs, savoir-faire et compétences présentés de manière structurée dans le référentiel de compétences initiales. Ce dernier vise à assurer la transition harmonieuse entre l’enseignement maternel et l’enseignement primaire sans donner lieu à une certification ;

— de la première année de l’enseignement primaire au terme du degré inférieur de l’enseignement secondaire, les élèves sont amenés à développer les savoirs, savoir-faire et compétences présentés de manière structurée dans le référentiel du tronc commun, sous forme de contenus d’apprentissages et d’attendus.

Il est en outre précisé que les cours et les activités du tronc commun s’inscrivent dans les sept domaines d’apprentissage que sont le domaine « Français, Arts et Culture » (1°), le domaine « Langues modernes » (2°), le domaine « Mathématiques, Sciences et Techniques » (3°), le domaine « Sciences humaines » (4°), le domaine « Éducation physique, Bien-être et Santé » (5°), le domaine « Créativité, Engagement et Esprit d’entreprendre » (6°) et le domaine « Apprendre à apprendre et Poser des choix » (7°).

Le tronc commun a aussi un impact en termes d’évaluation et de gouvernance du système éducatif, notamment à travers l’articulation du travail de définition des référentiels et de celui d’approbation des programmes, l’élaboration des épreuves externes non certificatives qui porteront spécifiquement sur la maîtrise de la lecture et de la production d’écrits et sur les savoirs mathématiques et scientifiques de base en 3^{ème} et 5^{ème} années primaires (d’autres domaines d’évaluation pouvant être déterminés par le gouvernement en 5^{ème} année) et la mission d’assurer la cohérence des évaluations qui sera dévolue à la commission des évaluations.

Les grilles horaires des élèves font également l’objet de dispositions nouvelles. Tant dans l’enseignement fondamental que secondaire sont proposées à la fois une grille horaire de référence comprenant les cours et activités devant obligatoirement y figurer ainsi qu’une grilles horaires alternatives permettant aussi de rencontrer les attendus annuels définis par les référentiels.

Enfin, une certification à l’issue du tronc commun est également prévue à travers la mise en œuvre d’un certificat du tronc commun (CTC). A ce stade, et bien que les changements ne tiennent plus compte des cycles et étapes du continuum pédagogique, le CEB est maintenu.

2 Echange de vues

L’essentiel de l’intervention de Mme Trachte porte sur le choix, posé par le gouvernement, de

procéder à une codification en soumettant au Parlement des textes qu'il a déjà adopté par le passé. Pour l'oratrice, ce choix est paradoxal : d'un côté il vise à mieux associer le Parlement au travail de codification et il permet une réécriture de certaines dispositions, et d'un autre côté ce travail de réécriture reste superficiel et le dépôt de ce projet en toute fin de législature ne permettra pas un examen en profondeur par la commission.

A travers ce choix, il est donc demandé aux parlementaires de se prononcer une nouvelle fois sur un ensemble de dispositions sans leur permettre de débattre pleinement du fond. Or, relèvent-elle, les dispositions annoncées ne sont pas anodines puisqu'elles concernent tant les missions de l'école, que la neutralité, la procédure d'inscription dans le secondaire etc., et les réalités de l'école d'aujourd'hui ne sont plus nécessairement celles de l'époque où ces dispositions ont été adoptées pour la première fois. Prendre le temps d'en débattre est donc nécessaire.

Bien que soulignant à nouveau l'intérêt d'une codification en termes d'accessibilité du droit, la députée déplore donc le caractère superficiel de la démarche de réécriture et l'absence d'actualisation d'un certain nombre de dispositions fondatrice de l'enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Dès lors que cette réflexion de fond sera absente, elle se demande s'il n'aurait *in fine* pas été plus judicieux de proposer un projet de décret modificatif introduisant le nouveau tronc commun d'une part, et d'habiliter ensuite le gouvernement à procéder à une codification à droit constant d'autre part.

S'il se dit convaincu de la nécessité d'une codification, notamment eu égard à l'éparpillement des textes, **M. Lejeune** s'interroge pour sa part sur les choix opérés en matière de répartition des matières entre les différents livres du code en projet.

Il retient de l'exposé que tant le livre 1er que le livre 2 contiendront des dispositions relatives au tronc commun. Or, ce tronc commun débute dans l'enseignement fondamental, visé par le livre 3, et se poursuit jusque dans l'enseignement secondaire (livre 4). De même, un livre portera sur le financement de l'enseignement en ce compris donc celui de mesures spécifiques à un niveau d'enseignement. Il demande s'il n'aurait pas été plus efficace de regrouper l'ensemble des dispositions, y compris financières, relatives à un niveau d'enseignement dans un livre (primaire d'une part, et secondaire d'autre part).

Il s'interroge en outre sur la portée des modifications des dispositions relatives au parcours des élèves et aux évaluations externes, ainsi que sur le calendrier des travaux à venir : sachant que l'avant-projet est actuellement soumis au Conseil d'Etat, il craint que le Parlement ne dispose pas du temps matériellement nécessaire pour analyser

et examiner ce projet avec l'attention qu'il mérite, *a fortiori* si le gouvernement est appelé à revoir son avant-projet en profondeur.

Enfin, il demande si, comme le code civil ou le code pénal, le code à venir à vocation à devenir un outil remis à jour chaque année.

Soulignant la qualité de la présentation faite par l'orateur, **Mme Zrihen** l'invite à poursuivre son travail auprès des acteurs de l'école pour les aider dans l'appropriation de la réforme.

Sur le fond, la députée se réjouit de voir atterrir ce travail de codification qui représente une réelle avancée en terme de clarification, d'accessibilité et, partant, de cohérence.

De même, elle voit dans le tronc commun la volonté de faire progresser tout le monde, mais elle n'élude pas d'éventuelles difficultés sur la question des référentiels qui reste complexe. A ce stade, elle s'interroge sur trois éléments de la réforme.

Elle souhaite, dans un premier temps, qu'il lui soit confirmé que les pouvoirs organisateurs jouiront bien du pouvoir de choisir leurs grilles horaires, et qu'ils disposeront de toutes les explications nécessaires pour ce faire.

Par ailleurs, bien que le texte en projet soit beaucoup plus précis sur la question du redoublement, elle demande comment fonctionnera la chambre de recours et ce qu'il advient de l'interdiction de redoubler entre la première et la deuxième année secondaire.

Enfin, l'avenir du CEB est également sujet à question : celui-ci conservera-t-il sa nature certificative –laquelle ne signifie pas sélective– et comment s'imbrique-t-il dans un continuum pédagogique ayant vocation à être certifié au terme par l'intermédiaire d'un CTC ?

L'oratrice conclut son intervention en soulignant que le temps de la réforme dépasse le temps politique, et qu'il importe que tant la mise en œuvre des décisions prises aujourd'hui que la poursuite du travail ne soient pas tributaires de la composition des majorités qui se formeront au lendemain des élections de mai prochain.

Si la codification permet de clarifier les liens entre les différents textes et donc la manière dont s'organise l'enseignement fondamental ordinaire, **Mme Vandorpe** se préoccupe néanmoins de la mise en œuvre sur le terrain du tronc commun, et notamment de la lutte contre le redoublement qu'elle juge idéale sur le papier mais difficile à mettre en pratique.

Elle s'interroge également sur la place que le tronc commun réserve aux nombreuses épreuves externes, certificatives (CEB, CE1D) et non certificatives (en 3ème et 5ème années primaire) qui le ponctuent. Elle rappelle les critiques régulièrement formulées à leur égard (trop faciles ou trop diffi-

ciles, pas toujours adaptées pour les élèves les plus scolaires, etc.). Elle demande comment ces multiples évaluations s'articuleront avec les mesures de lutte contre le redoublement, et espère que la conjonction de l'ensemble ne conduira pas à une hausse sensible du taux d'échec à la fin du tronc commun.

La députée demande encore comment fonctionneront les écoles organisant un DOA, ou dont les élèves des deux premières années secondaires ne sont pas dans les mêmes implantations que les élèves des années suivantes.

De manière très concrète, **M. Henquet** s'interroge sur l'absence, dans la codification en projet, de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit et de l'enseignement à distance. Il demande par ailleurs de pouvoir disposer du temps nécessaire pour examiner ce projet dans de bonnes conditions.

Comme Mme Trachte, **Mme Maison** s'interroge sur la méthode qui consiste à soumettre au Parlement des dispositions sur lesquelles il s'est déjà prononcé par le passé, qu'elle juge soit hypocrite –le débat ne pouvant être mené sur l'ensemble d'entre elles– soit dangereuse –eu égard à la portée de certaines d'entre elles.

Se disant consciente de la difficulté que cela aurait représenté, elle déplore le choix de ne pas intégrer, dans ce travail aussi fondateur de codification, les dispositions relatives aux statuts des personnels, dans la mesure où, pour l'oratrice, les différences de statuts sont sources de nombreuses difficultés dans l'application de certains décrets. Il en résultera, pour elle, que la communauté scolaire sera écartelée entre sa volonté d'avancer, réclamée à travers la mise en place du tronc commun, et l'impossibilité de le faire en raison de dispositions statutaires figées dans du marbre.

La députée s'interroge encore sur le maintien du CEB et du CE1D qu'elle juge surréaliste et contraire à la cohérence de l'ensemble.

En ce qui concerne l'agenda, **M. El Berhoumi** précise que l'avis du Conseil d'Etat est attendu pour le 13 mars, mais que ce délai pourrait ne pas être tenu en raison de l'encombrement des travaux devant la Haute juridiction. Il ne considère pas les observations qui seront formulées comme des obstacles mais compte au contraire les exploiter pour améliorer la qualité du texte et mieux se prémunir contre d'éventuels recours auprès de la Cour constitutionnelle. Il ajoute que certaines adaptations des dispositions déjà en vigueur tiennent compte des observations formulées à l'époque par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'architecture du code, seuls les livres 1er et 2 seront figés dès lors qu'ils auront été adoptés par le Parlement. La forme que prendront les livres 3 et suivants sera à finaliser au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Il rappelle à cet égard l'articulation des livres 1er à 4, à savoir les règles communes aux différents réseaux et niveaux d'enseignement dans le livre 1er (missions de l'école, ...) ainsi que l'organisation pédagogique du tronc commun (livre 2) et des niveaux d'enseignement fondamental (livre 3) et secondaire (livre 4) ordinaires. A terme, la volonté est bien de disposer d'un code unique remis à jour annuellement. Quant à la question des dispositions relatives au financement, celles-ci doivent au préalable faire l'objet d'un travail de simplification.

Si l'enseignement à distance et l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit n'en font pas partie, c'est parce qu'une partie importante de la législation de l'enseignement ne s'y applique pas.

L'orateur rappelle également que le choix de procéder de la sorte et de ne pas avoir souhaité habiliter le gouvernement à codifier s'explique par l'importance des modifications du droit de l'enseignement découlant de la mise en œuvre du tronc commun, lesquelles auraient rendu un décret modificatif quasiment illisible.

Sur le fond, il indique que les règles relatives aux épreuves externes non certificatives seront modifiées pour tenir compte de l'implémentation du tronc commun.

Mme la ministre confirme les propos de M. El Berhoumi relatifs au choix de la méthode de codification : l'option retenue vise à améliorer la lisibilité du droit scolaire par chacun en ce compris les non-juristes, et à s'assurer que le tronc commun s'y insère correctement. Elle le rejoint également sur la nécessité de simplifier les règles de financement, et souhaite que ce travail puisse avoir lieu sous la prochaine législature, complémentaiement avec la mise en place du tronc commun.

Contrairement aux propos qui ont été tenus, elle considère cette démarche comme transparente. Si l'agenda n'est pas idéal, elle estime que ce travail doit pouvoir aboutir et ne voit pas en quoi il serait nécessaire de rouvrir tous les débats, alors que seule la mise en place du tronc commun sera neuve. Elle s'engage à transmettre l'avis du Conseil d'Etat dès qu'il lui sera parvenu.

Sur le fond, s'agissant des épreuves externes, la ministre rappelle l'obligation fédérale de délivrer un certificat d'études à l'issue de l'enseignement primaire, et confirme la volonté de maintenir une épreuve commune à ce niveau, par souci d'équité entre les élèves. Elle rejoint Mme Zrihen sur la distinction entre certification et sélection.

Le tronc commun permettra néanmoins à un élève qui n'a pas le CEB d'accéder à l'enseignement secondaire, qui sera doté de moyens supplémentaires pour la prise en charge de ces élèves sans devoir les regrouper au sein d'une classe comme c'est le cas actuellement, en pratiquant l'enseignement différencié autrement.

Elle évoque à cet égard les 50 millions d'euros en faveur de l'accompagnement de l'élève tout au long de son parcours, lequel sera mieux balisé en visant des objectifs généraux de redoublement. C'est à travers ce meilleur accompagnement que se concrétisera la lutte contre le redoublement. Suivant l'avis du secteur, l'interdiction de redoublement entre la 1^{ère} et la 2^{ème} année secondaire sera pour sa part supprimée lorsque le tronc commun sera implémenté.

Le CE1D deviendra le CTC (Certificat du tronc commun) qui portera sur l'ensemble des domaines du tronc commun. La clarification des référentiels permettra d'adapter le niveau des épreuves. La ministre rappelle qu'un des objectifs du Pacte est d'avoir des attendus plus précis respectant la liberté pédagogique de l'enseignant. Quant au CE2D, qui n'existe que dans le réseau WBE, il appartiendra à ce réseau de décider de son maintien ou non.

La ministre reconnaît que l'implémentation du tronc commun aura un impact en termes d'infrastructures, qui concerneront vraisemblablement plus particulièrement les DOA. Elle plaide pour la mise en place de partenariats entre les DOA et les écoles organisant la fin du cycle secondaire, et poursuit la réflexion sur d'autres solutions.

Enfin, en ce qui concerne la chambre de recours, elle précise que le travail sur les orientations et la composition se poursuit au sein d'un groupe technique, et que cela fera l'objet d'un arrêté du gouvernement.

Se disant rassurée par la distinction claire entre certification et sélection, **Mme Zrihen** souhaite que l'accompagnement des élèves fasse l'objet d'un suivi pour en mesurer l'efficacité et l'impact sur la réussite.

Pour **Mme Trachte**, il est illusoire de penser limiter le débat à la seule question du tronc commun qui aurait pourtant mérité une discussion spécifique. Au-delà des questions formelles relatives à l'imbrication des textes, il lui semble impensable de ne pas s'interroger sur des dispositions aussi fondamentales que les missions de l'école, lesquelles ont nécessairement évolué depuis le décret « *Missions* ». Pour l'oratrice, il en va de même pour d'autres dispositions relatives aux exclusions, aux inscriptions, etc. puisqu'à cause de la démarche adoptée par le gouvernement, le Parlement ne va pas se prononcer sur une codifica-

tion, mais bien sur chaque disposition d'un projet de décret.

Elle regrette que ce travail ne puisse pas être mené sereinement eu égard à l'agenda de fin de législature, ce qui aura pour effet de déforcer des textes qui ont été discutés et adoptés au fil du temps en fonction des majorités en place et parfois à l'unanimité.

Elle est rejointe par **Mme Maison** pour qui, faute de revoir le système dans son ensemble, il aurait aussi été plus cohérent de présenter d'abord un texte portant exclusivement sur le tronc commun, la codification venant par la suite.

Pour sa part, **M. Lejeune** demande si les livres 1^{er} et 2 comprennent des dispositions relatives aux exclusions. Il souhaite également savoir si d'autres textes doivent encore être adoptés préalablement au projet de codification.

Mme la ministre dit comprendre les motifs d'insatisfaction, notamment ceux portant sur le travail encore en cours sur les procédures d'exclusions. S'agissant des inscriptions, elle rappelle avoir formulé des propositions il y a un an, dont certains n'ont pas voulu.

Elle précise que le droit de l'enseignement n'est pas figé une fois codifié, que du contraire : la codification facilitera non seulement l'accès au droit, mais aussi ses modifications futures.

Elle répète que, pour elle, le débat parlementaire doit porter essentiellement sur les dispositions en lien avec le tronc commun, et non sur les adaptations techniques ou la retranscription de dispositions anciennes, comme ce fut le cas lors des négociations avec les pouvoirs organisateurs, les organisations syndicales et les représentants des parents. Pour faciliter le travail, elle s'engage à fournir un document distinguant les différentes modifications.

3 Confiance

Il est fait confiance à la Présidente et à la Rapporteuse pour la rédaction du présent rapport.

La Rapporteuse,

O. ZRIHEN

La Présidente,

L. GAHOUCI