N° 457051 Syndicat Action et démocratie

N° 457052 Syndicat Action et démocratie

4ème et 1ère chambres réunies

Séance du 21 janvier 2022 Décision du 4 février 2022

## **CONCLUSIONS**

## M. Raphaël Chambon, rapporteur public

Petite révolution dans l'histoire de ce diplôme plus que bicentenaire, la réforme du baccalauréat général et technologique conduite en 2018 a introduit, à compter de la session 2021, une part conséquente de contrôle continu dans l'évaluation des candidats à cet examen.

Le décret n° 2018-614 du 16 juillet 2018 en a prévu le principe en modifiant les articles D. 334-4 et D. 336-4 du code de l'éducation relatifs respectivement au bac général et au bac technologique pour prévoir que « l'évaluation des enseignements obligatoires repose sur des épreuves terminales et sur des évaluations de contrôle continu tout au long du cycle terminal », lequel est constitué des classes de première et de terminale.

L'arrêté du 16 juillet 2018 relatif aux modalités d'organisation du contrôle continu pour l'évaluation des enseignements dispensés dans les classes conduisant au baccalauréat général et au baccalauréat technologique) a fixé, pour les élèves des établissements d'enseignement publics et privés sous contrat, la part du contrôle continu à 40% de la note moyenne obtenue à l'examen par le candidat, 60 % restant dévolus aux épreuves terminales.

## Cette note de contrôle continu était constituée :

- à hauteur de 30 % de la note finale, des notes obtenues à des « épreuves communes de contrôle continu » qui se répartissaient en trois séries d'évaluations (deux en classe de première et une en classe de terminale) et dont les sujets étaient élaborés sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale et les épreuves corrigées sous couvert de l'anonymat;
- pour une part de 10 % de la note finale, de l'évaluation chiffrée annuelle des résultats de l'élève au cours du cycle terminal, attribuée par les professeurs et

renseignée dans le livret scolaire, soit en quelque sorte du « vrai » contrôle continu organisé par chaque enseignant dans sa classe tout au long des années de première et terminale.

Un décret du 27 juillet 2021<sup>1</sup> et un arrêté du même jour<sup>2</sup> ont modifié ces dispositions à compter de la session 2022.

La part du contrôle continu reste fixée à 40% de la note finale du baccalauréat mais l'arrêté du 27 juillet 2021 supprime les épreuves communes de contrôle continu, si bien que la note de contrôle continu est désormais uniquement constituée de l'évaluation chiffrée annuelle des résultats de l'élève au cours du cycle terminal. L'article 2 de l'arrêté prévoit que cette note de contrôle continu est fixée désormais en prenant en compte :

- pour une part de 30 % de la note finale, l'évaluation chiffrée annuelle du cycle terminal dans les enseignements communs ne faisant pas l'objet d'épreuves terminales : langues vivantes A et B, histoire-géographie, éducation physique et sportive, enseignement scientifique pour la voie générale, (mathématiques pour la voie technologique). Chacun de ces enseignements se voit attribuer un coefficient 6 (3 en première et 3 en terminale) ;
- pour une part de 8 %, l'évaluation chiffrée annuelle de l'enseignement de spécialité non poursuivi en classe de terminale ;
- pour une part de 2 %, l'évaluation chiffrée annuelle du cycle terminal pour l'enseignement moral et civique (coefficient 1 en première et 1 en terminale).

En ce qui concerne les candidats ne suivant les cours d'aucun établissement et ceux scolarisés dans un établissement d'enseignement privé hors contrat, les modalités spécifiques des évaluations des enseignements faisant l'objet du contrôle continu sont maintenues. Ces candidats sont convoqués à des évaluations ponctuelles pour chaque enseignement faisant l'objet du contrôle continu, c'est-à-dire que pour eux le contrôle continu n'est qu'une fiction.

Le syndicat Action et démocratie, affilié à la CFE-CGC et se donnant pour objet social la défense de tous les personnels de l'éducation nationale, ayant obtenu 1% des voix à l'élection des représentants au comité technique ministériel de l'éducation nationale en 2018, vous demande d'annuler le décret et l'arrêté du 27 juillet 2021.

Le ministre oppose en défense une fin de non-recevoir tirée de ce que cette organisation ne justifierait pas d'un intérêt pour contester les actes attaqués.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Décret n° 2021-983 du 27 juillet 2021 modifiant les dispositions du code de l'éducation relatives au baccalauréat général et au baccalauréat technologique.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Arrêté du 27 juillet 2021 portant adaptations des modalités d'organisation du baccalauréat général et technologique à compter de la session 2022.

Rappelons que votre jurisprudence traditionnelle dénie aux syndicats de fonctionnaires un intérêt pour agir contre les mesures relatives à l'organisation du service (Assemblée, 26 octobre 1956, Association générale des administrateurs civils, p. 391), sauf lorsque celles-ci portent atteinte à leurs droits et prérogatives ou affectent leurs conditions d'emploi et de travail (1/2 SSR, 23 juillet 2003, Syndicat Sud travail, n° 251148, au Recueil, dans la continuité de décisions plus anciennes comme : Section, 7 décembre 1956, Dame D-DU..., p. 466). Ainsi que le soulignent les auteurs du GAJA<sup>3</sup>, le critère tiré des prérogatives attachées à l'exercice de certaines fonctions a été entendu de façon très large pour les enseignants. Ainsi ont été jugés recevables les recours formés par une organisation d'enseignants du secondaire contre des décrets admettant des équivalences du baccalauréat pour l'inscription à l'université (CE, 14 juin 1912, Fédération des professeurs de lycée, p. 672), par un syndicat d'enseignants du supérieur public contre des arrêtés accordant des équivalences pour la première ou deuxième année de licence aux étudiants ayant accompli une telle année dans un établissement supérieur privé (Assemblée, 25 juin 1969, Syndicat autonome du personnel enseignant des facultés de droit et de sciences économiques de l'État, p. 335), par un syndicat de chefs d'établissement contre une circulaire relative à la notation des professeurs (Section, 18 avril 1975, Syndicat national des personnels administratifs des lycées et établissements secondaires, p. 242) et par un syndicat d'enseignants du supérieur contre un arrêté fixant les modalités de contrôle des connaissances de la première année de médecine (Section, 13 février 1970, V... et autres, n° 79162, au Recueil).

Il est vrai que les dispositions ici contestées se bornent à modifier les conditions dans lesquelles les différentes épreuves subies par les élèves du cycle terminal sont prises en compte pour la délivrance du baccalauréat, sans directement régir en rien les conditions de travail des enseignants. En outre, la prise en compte des notes attribuées par les enseignants au cours de classes de première et terminale, ce que nous appelions il y a un instant le « vrai » contrôle continu, était déjà prévue dans les textes de 2018 et les dispositions querellées ne font qu'accroître la part relative de ces notes dans l'attribution du diplôme. Enfin, et nous y reviendrons lors de l'examen des moyens de la requête, les textes attaqués n'affectent en rien la liberté de l'enseignant dans le choix des modalités d'évaluation qu'il met en place pour l'établissement de ces notes de contrôle continu. Il est donc permis d'hésiter. Mais l'organisation requérante fait valoir que la prise en compte dans des proportions bien plus considérables des notes de contrôle continu délivrées par les enseignants va changer la nature de la relation pédagogique qu'ils entretiennent avec leurs élèves, en leur attribuant un rôle décisif dans l'obtention du bac, et va inévitablement susciter des risques de pressions de la part des élèves comme de leur famille pour l'attribution de bonnes notes. Dans ces conditions et dans une conception libérale de l'intérêt pour agir des organisations syndicales d'enseignants que nous faisons nôtre, nous sommes plutôt enclin à admettre l'intérêt pour agir du syndicat requérant, même si nous admettons que cela n'est pas évident. Si vous nous suivez pour considérer qu'aucun des moyens des requêtes n'est fondé, vous ne serez toutefois pas tenus de vous prononcer sur la fin de non-recevoir du ministre.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 23<sup>ème</sup> édition, § 12, p. 76-81.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La plupart des moyens des deux requêtes sont articulés indistinctement à l'encontre des deux actes attaqués, si bien que nous traiterons d'un même élan les deux requêtes – même si en réalité l'essentiel des critiques formulées ne sont à nos yeux opérantes qu'à l'encontre de l'arrêté.

Il est d'abord soutenu que les textes attaqués portent atteinte à la liberté pédagogique des enseignants qui leur est garantie par l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation, lequel dispose que « la liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection ».

Contrairement à ce que soutient le ministre en défense, le moyen ne nous parait pas inopérant par principe à l'encontre de dispositions régissant les modalités de délivrance d'un examen. Vous avez certes jugé que la liberté pédagogique des enseignants « n'a trait qu'aux conditions dans lesquelles les personnels enseignants préparent et délivrent leur enseignement aux classes qui leur sont confiées » mais c'était pour juger qu'un syndicat d'enseignants ne pouvait utilement l'invoquer à l'encontre d'un arrêté fixant la date de rentrée des enseignants (8/3 SSR, 30 décembre 2002, *Syndicat national unifié des directeurs, instituteurs, et professeurs des écoles de l'enseignement public*, n° 234626, aux Tables sur un autre point). Le syndicat requérant fait à juste titre valoir que l'évaluation réalisée dans le cadre du contrôle continu a une dimension formative et fait partie intégrante du processus de progression pédagogique de l'élève, de son acquisition de connaissances et de compétences. Il nous semble donc que le choix des modalités d'évaluation mises en œuvre dans le cadre du contrôle continu relève bien de la liberté pédagogique des enseignants, laquelle est bien entendu encadrée ainsi que le dispose l'article L. 912-1-1 précité.

Cette liberté n'est toutefois nullement mise à mal par les dispositions querellées, qui n'affectent en rien la liberté laissée à l'enseignant dans le choix des modalités d'évaluation retenues pour l'établissement des notes de contrôle continu. Ainsi que le souligne le syndicat requérant lui-même pour se plaindre de la prise en compte de ces notes dans l'attribution du diplôme national qu'est le bac, nous y reviendrons, ces modalités sont très hétérogènes d'un enseignant à l'autre, qu'il s'agisse du nombre ou de la nature des exercices imposés aux élèves, et les textes attaqués n'y changent rien.

Certes, ainsi que le soutient l'organisation requérante, la part accrue du contrôle continu dans la note finale conditionnant la délivrance du bac ne peut qu'augmenter le risque de pressions subies par les enseignants quant à la nature des évaluations qu'ils mettent en œuvre et à la plus ou moins grande sévérité de leur notation. Relevons cependant, même si cela n'a pas d'incidence directe sur le bien-fondé du moyen, que ce phénomène regrettable n'est pas nouveau dès lors, d'une part, que les notes de contrôle continu obtenues durant le cycle terminal sont de longue date prises en compte pour l'accès aux formations post-bac

sélectives telles que les classes préparatoires aux grandes écoles, les IUT et les BTS et, d'autre part, que le système Parcoursup essentiellement basé sur ces notes leur a donné une importance prépondérante dans l'accès à l'enseignement supérieur, transformant l'obtention du bac en une condition certes encore nécessaire mais nullement déterminante dans le destin universitaire des lycéens. Surtout, ces éventuelles pressions ne sont nullement une conséquence directe des dispositions attaquées qui ne portent par elles-mêmes aucune atteinte à la liberté pédagogique.

Il est également soutenu, sur un terrain argumentatif voisin, que les textes querellés méconnaissent l'article L. 311-1 du code de l'éducation, selon lequel, d'une part, « l'évaluation sert à mesurer et à valoriser la progression de l'acquisition des compétences et des connaissances de chaque élève » et, d'autre part, « pour assurer l'égalité et la réussite des élèves, l'enseignement est adapté à leur diversité », l'article L. 311-3 du même code aux termes duquel les programmes « constituent le cadre national au sein duquel les enseignants organisent leurs enseignements en prenant en compte les rythmes d'apprentissage de chaque élève » ainsi que son article L. 311-7 prévoyant que « durant la scolarité, l'appréciation de l'acquisition progressive des connaissances et des compétences s'exerce par un contrôle continu assuré par les enseignants sous la responsabilité du directeur ou du chef d'établissement ».

Le syndicat Action et démocratie soutient que ces dispositions impliquent que l'évaluation des élèves en contrôle continu par leurs enseignants a pour objectif de faire progresser chaque élève et constitue une évaluation formative visant à préparer l'élève à l'examen qu'il subira, et ne peut être transformée en évaluation certificative ou sommative, se bornant à constater in fine l'atteinte ou non d'un certain niveau. Nous comprenons cette argumentation : il est indéniable que la réforme va affecter la nature des évaluations de contrôle continu, qui ne seront plus exclusivement un outil à la main de l'enseignant dans sa relation pédagogique avec ses élèves, adaptable à leur diversité afin de favoriser leur progression, mais devront nécessairement viser à respecter des standards communs pour l'évaluation du niveau des élèves dans le cadre de la délivrance d'un diplôme national. Nous ne pensons néanmoins pas que les textes en litige méconnaissent les dispositions législatives précitées, très générales et auxquelles les nouvelles dispositions réglementaires ne se heurtent pas frontalement. De même, si l'argumentation relative à la perversion de la relation pédagogique entre l'enseignant et ses élèves résultant de ce que l'enseignant serait placé dans une situation dans laquelle il est juge et partie, en tant qu'examinateur de ses propres élèves, peut être comprise, une telle critique ne met nullement en cause la légalité des textes attaqués. En particulier l'article D. 334-9 du code de l'éducation aux termes duquel « au cours des épreuves terminales de l'examen du baccalauréat général, les membres du jury ne peuvent pas examiner leurs élèves de l'année en cours », n'est à l'évidence pas méconnu par l'arrêté du 27 juillet 2021, qui n'affecte en rien lesdites épreuves terminales.

Relevons enfin, même si cela n'a pas d'incidence sur la légalité des dispositions litigieuses, que le contrôle continu est déjà largement pris en compte pour la délivrance du

diplôme national du brevet (à hauteur de 50% de la note finale), du certificat d'aptitude professionnelle, du baccalauréat professionnel ainsi que pour celle de très nombreux diplômes nationaux de l'enseignement supérieur.

Il est en deuxième lieu soutenu que les textes attaqués méconnaissent l'article L. 331-1 du code de l'éducation relatif aux diplômes nationaux sanctionnant les formations secondaires et prévoyant qu'en vue de la délivrance des diplômes, il peut être tenu compte, éventuellement en les combinant, des résultats d'examens terminaux, des résultats des contrôles en cours de formation, des résultats du contrôle continu des connaissances, et de la validation des acquis de l'expérience. Cet article dispose que « lorsqu'une part de contrôle continu est prise en compte pour la délivrance d'un diplôme national, l'évaluation des connaissances des candidats s'effectue dans le respect des conditions d'équité » et le syndicat requérant soutient qu'en s'abstenant de préciser les modalités d'élaboration des moyennes annuelles, qui varient selon les établissements et le degré d'exigence des enseignants, les textes qu'il conteste ne respectent pas les conditions d'équité prévues par la loi.

Cette disposition législative est issue de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Dans sa décision sur cette loi<sup>4</sup>, le Conseil constitutionnel, saisi d'un grief tiré de la méconnaissance du principe de clarté de la loi, a relevé qu'en raison de la généralité de ses termes, cette disposition impose une obligation de portée imprécise. Le commentaire aux Cahiers indiquait non sans pertinence qu'à s'en tenir à sa formulation, la disposition litigieuse « imposerait une obligation de portée potentiellement forte, mais de contours indistincts, source de redoutables difficultés contentieuses »... Constatant toutefois qu'il résultait des travaux parlementaires que la référence au « respect des conditions d'équité » devait s'entendre comme prévoyant l'utilisation de dispositifs d'harmonisation entre établissements, le juge constitutionnel a écarté, sous cette réserve, le grief, le commentaire autorisé indiquant qu'il appartiendra aux autorités compétentes de déterminer les modalités pratiques de ce dispositif.

Le fait que la prise en compte en vue de la délivrance du bac des résultats du contrôle continu des connaissances par les enseignants dans chaque classe porte nécessairement une certaine atteinte à l'équité entre élèves nous semble relever de la lapalissade. C'est pourquoi la disposition adoptée par le législateur, issue d'un amendement parlementaire visant explicitement à apaiser les craintes nées de la perspective de l'introduction du contrôle continu, nous semble pour partie relever de la pétition de principe à laquelle il est difficile de donner une traduction concrète et effective. En matière de dispositifs d'harmonisation entre établissements, si l'intention semble limpide, la mise en œuvre est en effet tout sauf simple, en particulier s'agissant de diplômes nationaux auxquelles candidatent des centaines de milliers d'élèves scolarisés dans plus d'un millier d'établissements.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005.

Le ministre fait cependant valoir que les textes attaqués ont bien mis en place des dispositifs d'harmonisation propres à satisfaire l'exigence d'équité posée par le législateur.

L'article 3 du décret attaqué a ainsi modifié les dispositions de l'article D. 334-4-1 du code de l'éducation pour tirer les conséquences de la suppression des évaluations communes et remplacer la commission d'harmonisation des notes des évaluations communes<sup>5</sup> par une commission d'harmonisation des notes de contrôle continu, mise en place dans chaque académie. Cet article prévoit que « cette commission prend connaissance des notes des évaluations ponctuelles et des notes figurant dans les livrets scolaires des candidats, s'assure qu'il n'existe pas de discordance manifeste entre ces notes et procède si nécessaire à leur harmonisation ». Il précise en outre que les membres de la commission peuvent procéder à des contrôles de copies. L'arrêté attaqué dispose pour sa part que cette commission, présidée par le recteur d'académie et composée d'inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et d'enseignants, « prend connaissance des évaluations chiffrées annuelles des résultats de l'élève, renseignées dans le livret scolaire » et « procède si nécessaire à leur harmonisation », en précisant que des éléments statistiques sur les résultats de l'établissement d'inscription des candidats au cours de deux dernières sessions du bac, respectant l'anonymat des candidats et de leur établissement d'inscription, sont mis à la disposition de la commission pour conduire cette harmonisation. Même si ses dispositions ne peuvent naturellement pas être prises en compte pour apprécier la légalité des textes réglementaires attaqués, il n'est pas inutile d'indiquer qu'une note de service du 28 juillet 2021 prévoit que cette commission procède à l'harmonisation des notes, notamment, en cas de discordance manifeste « entre la moyenne annuelle obtenue par les élèves d'un même établissement dans un enseignement et la moyenne annuelle des résultats obtenus par l'ensemble des élèves de l'académie dans ce même enseignement ».

Le ministre souligne en outre que l'article 2 de l'arrêté du 27 juillet 2021 prévoit que l'organisation du contrôle continu pour le baccalauréat général et technologique fait l'objet d'un projet d'évaluation travaillé en conseil d'enseignement, validé en conseil pédagogique et présenté au conseil d'administration dans les établissements publics d'enseignement et fait valoir que la banque nationale des sujets prévue par l'arrêté pour les évaluations ponctuelles destinées aux élèves des établissements privés hors contrat est accessible aux professeurs pour définir les critères et les niveaux attendus de l'évaluation.

Il est permis de douter que ces dispositifs suffisent à assurer une parfaite équité entre les candidats au bac, en s'interrogeant sur la possibilité d'harmoniser efficacement les notes d'un aussi grand nombre de candidats et en relevant qu'en tout état de cause l'harmonisation

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Vous aviez, dans l'état du droit résultant du décret et de l'arrêté du 16 juillet 2018, jugé qu'il résulte des termes mêmes de l'article D. 334-4-1 du code de l'éducation que les commissions d'harmonisation des épreuves communes de contrôle continu mises en place dans chaque académie ont pour seul objet d'assurer l'absence de discordance entre les notes des épreuves qui sont organisées par les établissements publics ou privés sous contrat. (4/1 CHR, 24 juillet 2019, *Fondation pour l'école et autres*, n° 424260, aux Tables sur un autre point).

prévue reste purement intra-académique, mais il nous semble tout à fait déraisonnable de penser, au regard, d'une part, de la décision du Conseil constitutionnel et, d'autre part, de la nature même du contrôle continu dont le recours est expressément autorisé par le législateur, et alors que les textes attaqués prévoient bien un dispositif d'harmonisation entre établissements, que ces textes méconnaitraient la disposition législative invoquée.

Il est enfin soutenu que les textes querellés méconnaitraient le principe de sécurité juridique et seraient entachées d'une rétroactivité illégale, pour deux raisons d'inégale importance.

Est d'abord contesté le fait que ces textes, en prévoyant leur applicabilité à compter de la session 2022 du baccalauréat, ont pour effet que les notes moyennes annuelles obtenues par les élèves en classe de première au titre de l'année scolaire 2020-2021 sont prises en compte pour la session 2022 du bac. L'argumentation est simple et ne manque pas de force : les notes de contrôle continu attribuées aux élèves de première en 2020-2021 ont pris a posteriori une valeur et une importance qu'elles n'avaient nullement lorsqu'elles ont été délivrées. Il est vrai que le cas d'élèves ne forçant pas leur talent pendant l'année scolaire et récoltant de ce fait des notes inférieures à la moyenne et concentrant leurs efforts sur la préparation de l'examen pour finalement décrocher le bac n'est pas certainement pas isolé et on peut comprendre que certains élèves aient pu se sentir pris au piège. Mais cette situation ne résulte pas des textes attaqués. C'est en effet un décret du 25 février 20216 qui a prévu qu'en conséquence de l'annulation en raison de la crise sanitaire des deux séries d'évaluations communes en classe de première, les notes prises en compte, au titre de ces évaluations communes, pour la session 2022 du bac, seraient les moyennes annuelles de la classe de première inscrites dans le livret scolaire, dans les enseignements concernés (soit langues vivantes A et B, histoire-géographie, éducation physique et sportive, enseignement de spécialité non poursuivi en classe de terminale et enseignement scientifique pour la voie générale, mathématiques pour la voie technologique).

Quant à la prise en compte des moyennes annuelles des élèves inscrits en classe de terminale en 2021-2022, elle n'a aucun caractère rétroactif et ne méconnait certainement pas le principe de sécurité juridique dès lors que les textes en litige ont publiés durant l'été 2021, soit avant la rentrée scolaire : les règles étaient donc claires et connues des élèves de terminale lorsqu'ils ont entamé la présente année scolaire.

Enfin, s'il est également soutenu qu'il n'est pas possible, s'agissant de l'enseignement moral et civique, de prendre en compte *a posteriori* les résultats de l'année de première dans la mesure où cet enseignement n'était le plus souvent pas évalué par une note chiffrée, l'arrêté attaqué a précisément prévu à son article 15 que les coefficients affectés à chacune des enseignements obligatoires au titre du contrôle continu ne s'appliquent, pour la session 2022,

 $<sup>^6</sup>$  Décret n° 2021-210 du 25 février 2021 relatif à l'organisation de l'examen du baccalauréat général et technologique de la session 2022 pour l'année scolaire 2020-2021.

qu'à l'année de terminale, si bien que l'enseignement moral et civique suivi en première n'est pas affecté pour cette session du coefficient 1 que lui attribuent les textes de manière pérenne (il n'est susceptible d'être pris en compte, s'il a été évalué par une note chiffrée, qu'à travers la moyenne générale de première toutes matières confondues, prise en compte à hauteur de 5 % conformément à l'arrêté du 16 juillet 2018).

PCMNC au rejet des requêtes.