ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Présidente du Conseil de la Communauté française, le 20 juillet 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de décret "fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en hautes écoles" (doc. Conseil de la Communauté française, n○ 26 (S.E. 1995) - n○ 1), a donné le 25 juillet 1995 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée.

En l'occurrence,

> "L'urgence est motivée par la nécessité d'adopter cette proposition de décret avant les vacances parlementaires afin que le Gouvernement de la Communauté française soit en mesure d'adopter certaines mesures d'application de cette proposition pour la rentrée académique 1995".

*

* *

EXAMEN DE LA PROPOSITION.

Observation préalable.

La méthode consistant à faire déposer par un ou plusieurs parlementaires, sous forme de proposition, un texte qui a manifestement, et d'ailleurs de notoriété publique, été préparé par les services du Gouvernement présente, pour l'instruction d'une demande d'avis par le Conseil d'Etat, section de législation, le grand inconvénient de ne pas lui donner d'interlocuteur capable de fournir des explications ou des justifications souvent nécessaires.

*

* *

Observations générales.

1. La proposition est destinée à succéder au décret du 27 octobre 1994 fixant l'organisation générale de l'enseignement en grandes écoles (Moniteur belge du 5 novembre), qu'elle abroge par son article 95.

Dans son avis du 3 juin 1994 (1), la section de législation avait formulé des observations de forme dont il n'a pas toujours été tenu compte dans la présente proposition sans qu'aucune explication ne soit fournie. Ainsi en est-il, par exemple, de la définition donnée à l'établissement d'enseignement supérieur (article 1er, 8°, de la proposition) ou de la suggestion de remplacer les mots "et/ou" par le mot "ou" (article 3, § 1er, de la proposition). Au sujet de ces observations, le Conseil d'Etat ne peut que se référer à cet avis.

2. Sur le fond, la section de législation avait également émis des réserves quant à la conformité de certaines attributions de pouvoir à l'article 24, § 5, de la Constitution et, s'agissant de la gestion des grandes écoles, quant à l'empiétement de compétences réalisé en méconnaissance de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. De même, certaines règles d'admission aux études avaient fait

(1) Doc. Conseil de la Communauté française, s.o. 1993-1994, n° 171/1.

l’objet d’une observation au regard de l’article 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, b, de la Constitution.

Les textes ainsi critiqués se retrouvent dans la proposition (voyez notamment les articles 21, 22, 27 et 96, les articles 56 et 69 ainsi que l’article 24). Les auteurs de celle-ci, comme l’avait d’ailleurs fait le Gouvernement de la Communauté française avant le projet devenu le décret du 27 octobre 1994, s’emploient à justifier leur position en droit, notamment par le recours à la théorie des pouvoirs implicites (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980).

Dans le bref délai qui lui est imparti, il n’est pas donné au Conseil d’Etat d’examiner la pertinence des explications ainsi avancées. Il reste qu’une fois entrées dans le droit positif, ces dispositions, par nature "fragiles", pourraient affecter la sécurité juridique.

3. Afin de faciliter le repérage par les membres du Conseil de la Communauté des articles qui reproduisent ceux du décret du 27 octobre 1994 soit purement et simplement, soit en les modifiant de manière plus ou moins profonde, le Conseil d’Etat croit utile de joindre au présent avis la table de correspondance que le Bureau de coordination avait établie en vue de l’examen de la proposition par la IIème chambre des vacations.

4. La proposition de décret contient de nombreuses règles dont la simplicité ne forme pas le trait majeur. A titre d'exemple, on relève la procédure à suivre pour l'élaboration et le contrôle du projet pédagogique, social et culturel (articles 7 et suivants), laquelle doit être rapprochée de la procédure de constitution des hautes écoles (articles 51 et suivants).

Saisi sur la base de l'urgence et dans l'impossibilité d'être éclairé sur la portée des règles en projet, le Conseil d'Etat n'a pas été en mesure de vérifier la cohérence interne de celles-ci. Il en est d'autant plus ainsi que la lecture des articles formant la proposition est rendue malaisée par d'incessantes références à d'autres articles contenus dans celle-ci, lesquelles ne sont peut-être pas toutes indispensables.

Observations particulières.

Article 6.

On n'aperçoit pas pourquoi, au paragraphe 2, alinéa 2, il n'est pas fait mention des établissements qui ne se regroupent pas alors qu'ils sont tenus de préciser leur projet pédagogique, social et culturel en vertu de l'article 3, § 3.

Article 10.

Le pouvoir attribué au Gouvernement par le paragraphe 7 est particulièrement étendu quand bien même si les décisions à prendre ne revêtent qu'un caractère individuel. Les auteurs de la proposition se montrent plus précis à l'article 98.

Articles 14 et 17.

La rédaction des articles 14, § 2, et 17, § 2, laisse à désirer. Est-ce au motif que la portée normative de ces dispositions n'apparaît pas d'évidence ?

Article 26.

Les dispositions contenues dans cet article mettent à mal les principes dégagés par la jurisprudence, selon lesquels, à la différence des établissements d'enseignement subventionnés, les établissements d'enseignement de la Communauté ne peuvent pas en règle refuser l'inscription d'un étudiant qui réunit les conditions fixées par la loi.

Cette jurisprudence reposant directement sur l'article 24 de la Constitution (Cour d'arbitrage, arrêts n° 26/92 du 2 avril 1992 et n° 23/95 du 2 mars 1995), le décret en projet ne peut y déroger.

L’article devrait donc exclure de son application les hautes écoles organisées par la Communauté française.

Article 31.

Suivant l’alinéa 1er :

> "Par décision des autorités de la Haute Ecole et aux conditions qu’elles fixent, les étudiants qui en font la demande peuvent être autorisés à répartir une année d’études sur plusieurs années académiques".

On peut se demander quelle sera l’incidence de la disposition sur l’application des articles 58 et 59 de la loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers.

Article 34.

En raison de son contenu, l’article serait mieux à sa place dans la section 2. Programmes d’études.

Chapitre 2. - Section première.

Dans l’intitulé de la section première, il faut sans doute écrire : "... de regroupement en hautes écoles".

L’observation vaut également pour la suite du texte.

Article 51.

Au paragraphe 3, alinéa 2, il faut écrire "... un avis circonstancié pour le 31 janvier 1996 au plus tard".

Article 56.

Au paragraphe 2, il faut écrire "... au sens de l’article 140 des lois sur la comptabilité de l’Etat, coordonnées le 17 juillet 1991".

Article 66.

La composition des conseils d’administration des hautes écoles organisées par la Communauté française est fixée par l’article 66. Le législateur ne peut attribuer au Gouvernement ce qu’il règle lui-même.

Article 69.

Pour une raison évidente, les mots "dans le domaine social", figurant à l’alinéa 3, doivent être omis.

Article 76.

1. Au paragraphe 1er, on peut se demander si le système de participation de l'ensemble des étudiants avec voix délibérative aux réunions des organes de gestion ou d'administration sera praticable.

2. Le paragraphe 2 qui ne vise d'ailleurs pas le conseil d'administration ne suffit pas, tel qu'il est rédigé, à restreindre la formulation tout à fait générale du paragraphe 1er.

L'incohérence entre les deux paragraphes est encore aggravée par le commentaire que donnent de la disposition les développements où on peut lire : "... la participation étudiante dans les organes de gestion est réalisée à concurrence d'au moins 20 % des organes de gestion par des étudiants représentatifs de tous les départements".

3. Pour le surplus, la disposition appelle mutatis mutandis l'observation qui a été faite dans l'avis L. 23.330/2 à propos de l'article 32, point 2.

Article 78.

Au paragraphe 2, il faut écrire :

"§ 2. Dans les limites des crédits budgétaires ...".

Article 85.

La conjonction "et" paraît manquer à l'avant-dernière ligne avant les mots "d'arbitrer les éventuels conflits".

Article 96.

1. Il faut tenir compte des modifications apportées par le décret du 27 octobre 1994; on écrira à l'alinéa 2 : "les mots "1993-1994 et 1994-1995" sont remplacés ...".

2. L'alinéa 3 doit être omis puisque les modifications qu'il apporte ont déjà été opérées par le décret précité.

Observations finales.

1. Quant au bon usage légistique.

a) Les dispositions d'une loi ou d'un décret s'imposent par elles-mêmes. Elles n'ont nul besoin de l'utilisation du verbe devoir pour exprimer l'obligation qui pèse sur leurs destinataires. Il

faut éviter, à plus forte raison, d'écrire "doit impérativement" comme à l'article 7, § 1er, alinéa 2, et § 3, alinéa 2, de la proposition.

b) A l'article 19, "en outre" est tautologique.

c) Viser un alinéa en écrivant "l'alinéa précédent" est à proscrire car une insertion ultérieure d'un alinéa intermédiaire peut rendre la référence inexacte. A l'article 24, alinéa 2, à l'article 46, § 1er, alinéa 2, et à l'article 48, § 3, alinéa 2, on écrira donc "à l'alinéa 1er".

d) A l'article 100, alinéa 3, et à l'article 101, alinéa 1er et alinéa 2, les mots "jusqu'au 1er septembre 2001" indiquent suffisamment qu'il s'agit de dispositions transitoires. Par suite, les mots "A titre transitoire" sont redondants et doivent être omis.

2. Quant au bon usage linguistique.

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient généralement de corriger la langue des textes dont il est saisi sur la base de l'article 84 des lois coordonnées. Estimant toutefois que le Conseil de la Communauté française ne peut donner le mauvais exemple, surtout dans un texte consacré à l'enseignement, il croit devoir faire les observations suivantes :

a) A l'article 6, § 2, "rencontrer" n'est pas correct dans le sens où il est employé (HANSE, 2ème éd., p. 816). Il faut écrire "atteindre ... les objectifs".

b) "Endéans" (article 9, § 5, et article 10, § 6) est un belgicisme (HANSE, 2ème éd., p. 371) qu'il faut remplacer par "dans".

c) "Problématique s'est imposé dans la mesure où il ne signifie pas "problèmes" mais l'art ou la science de poser les problèmes ou l'ensemble des problèmes définis et classés" (HANSE, 2ème éd., p. 763). Pourquoi ne pas écrire plus simplement, à l'article 10, § 2, "... pour débattre des questions soulevées ..." ?

d) "Remédiation" (article 27, alinéa 2, 5°) est méconnu des dictionnaires. Le mot a-t-il un sens propre dans le texte ? De même qu'est qu'un système de "modularisation" des formations au sein des hautes écoles (article 82, § 2, alinéa 1er, 2°) ?

e) A l'article 47, il faut écrire la province "de" Luxembourg, la province "de" Hainaut" et la province "de" Brabant wallon.

f) "Assurer le suivi de l'information vers et en provenance des étudiants ..." (article 74, § 1er, et article 78, § 1er) est une construction vicieuse inspirée du néerlandais car, en français, la

préposition "vers" et la locution prépositive "en provenance de" ne se construisent pas de la même façon. Pourquoi ne pas écrire plus simplement, encore une fois, "assurer la circulation de l'information entre les autorités de la haute école et les étudiants" ?

g) A l'article 94, deux redondances devraient être éliminées : une "composante" fait nécessairement partie de l'ensemble et le rôle du médiateur est par définition de tenter d'arriver à un accord entre les parties.

h) Un peu partout, il convient d'éviter l'abus des majuscules, d'écrire non pas "sur base de" mais "sur la base de" et de ne pas omettre le trait d'union dans "non-respect".

Une relecture de tout le texte en vue d'y apporter plus de simplicité et de lisibilité ne serait pas superflue.

La chambre était composée de :

Messieurs	P. TAPIE,	premier président,
	M. HANOTIAU, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Ph. BOUVIER, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par MM. R. QUINTIN et X. DELGRANGE, référendaires adjoints.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. P. TAPIE.