

ROYAUME DE BELGIQUE.

-----

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique de la Communauté française, le 6 février 1996, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif au programme d'urgence pour les bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisé ou subventionné par la Communauté française", a donné le 20 mars 1996 l'avis suivant :

Observations générales.

1. Dans son intitulé comme dans la plupart de ses dispositions, le décret en projet fait continuellement référence à la notion de "programme d'urgence" sans que l'on puisse d'ailleurs toujours distinguer les cas dans lesquels cette expression désigne l'intervention financière supplémentaire que la Communauté entend octroyer à certains établissements d'enseignement, des hypothèses où il s'agit d'indiquer le "cadre" dans lequel ces interventions seraient appelées à se développer.

L'utilisation des termes "programme d'urgence" ne trouve en tout cas pas sa justification dans les dispositions mêmes du projet : en effet, aucune d'entre elles n'établit un véritable plan des investissements immobiliers à réaliser dans des établissements d'enseignement ou ne charge quelque autorité que ce soit du pouvoir de planifier les travaux à effectuer dans certaines écoles. Le décret (actuellement non publié) contenant le budget général des dépenses de la Communauté pour l'année budgétaire 1996 ne fournit pas davantage d'appui à la terminologie adoptée dans le projet : en effet, les mots "programme d'urgence" n'apparaissent nullement dans le libellé du crédit (1) dont le décret examiné tend à régler la répartition.

---

(1) Ce crédit apparaît dans la division organique 89 dans un programme dénommé "Fonctionnement du Fonds des bâtiments scolaires et des institutions succédant au Fonds national de garantie".

Il faut préciser cette terminologie en indiquant les caractéristiques particulières des interventions financières prévues par le projet par rapport à celles déjà organisées dans le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française.

2. L'article 9 institue une commission inter-caractère chargée de répartir les moyens financiers. Le caractère d'un établissement scolaire est défini aux articles 2 à 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement. Ces dispositions établissent une double distinction. D'un côté, il faut distinguer selon les réseaux les établissements officiels de la Communauté et subventionnés, qui sont organisés par les pouvoirs publics, et 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. Le critère pertinent en matière de bâtiments scolaires est celui de la nature juridique du pouvoir organisateur de l'établissement d'enseignement, comme le prévoit le décret du 5 février 1990 précité qui distingue selon les réseaux et non selon les caractères. Il convient donc d'établir une

.../...

commission inter-réseau plutôt qu'une commission inter-caractère (1).

Dispositif.

Article 1er.

Il est renvoyé à l'observation générale n° 1.

Article 2.

Au 2°, les mots "telles que définies ... (jusqu'à) littera 2" seraient avantageusement remplacés par les mots "éditées en vertu".

Article 4.

1. La règle de droit doit être concise et exacte; afin de respecter ce principe qui, en matière de subventionnement de l'enseignement, apparaît tout autant comme un corollaire de l'article 24, § 5, de la Constitution que comme une règle de bonne légistique, il convient d'éviter l'emploi de termes ou d'expressions qui, comme ceux figurant au 1°, sont dénués de toute signification.

En conséquence, le 1° doit être omis.

---

(1) L'exposé des motifs précise d'ailleurs que ce sont les réseaux d'enseignement qui sont appelés à déterminer en leur sein les établissements bénéficiaires et que le Gouvernement en arrête la liste après concertation avec les représentants des trois réseaux.

2. En ce qui concerne le 2<sup>o</sup>, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'état d'insalubrité dans lequel se trouveraient les locaux d'un établissement d'enseignement ne saurait en même temps constituer un motif justifiant le non-subventionnement de l'enseignement qui y est dispensé (1) ainsi qu'une circonstance permettant à l'établissement considéré de bénéficier d'une intervention financière accrue de la Communauté. Il convient dès lors d'amender le projet de manière à éviter toute contradiction entre la disposition énoncée au 2<sup>o</sup> et celle figurant à l'article 24, § 2, alinéa 2, 6<sup>o</sup>, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

3. La disposition énoncée au 3<sup>o</sup> ne brille pas particulièrement par sa précision; comme l'article 24, § 5, de la Constitution impose d'opérer par décret les choix essentiels en matière de subventionnement de l'enseignement, elle ne pourrait être admise que si le projet était complété par l'indication des principes auxquels les autorités visées aux articles 5 et 9 devront avoir égard pour apprécier l'insuffisance éventuelle des ressources financières d'un pouvoir organisateur ainsi que ses répercussions négatives pour les établissements d'enseignement qui en dépendent.

---

(1) Article 24, § 2, alinéa 2, 6<sup>o</sup>, de la loi du 29 mai 1959.

### Article 5.

Contrairement à son commentaire, le texte de l'article 5 ne fait pas de la concertation avec les représentants des différents réseaux d'enseignement une formalité préalable à l'adoption, par le Gouvernement, de la liste des établissements susceptibles de bénéficier de l'intervention financière prévue par l'article 8, § 1er. Il convient dès lors d'éliminer cette divergence entre le dispositif et le commentaire de l'article.

### Article 6.

1. Les critères dont il est question au paragraphe 1er constituent, en réalité, autant de conditions auxquelles les établissements concernés doivent satisfaire pour pouvoir bénéficier de l'intervention financière visée à l'article 8, § 1er. Dans le régime de subventionnement envisagé dans le projet, les dispositions qui sont appelées à fixer les critères précités ne sauraient, dès lors, être assimilées à des mesures d'importance secondaire pour lesquelles le législateur décretal pourrait, sans méconnaître l'article 24, § 5, de la Constitution, valablement déléguer ses pouvoirs au Gouvernement de la Communauté. Le paragraphe examiné doit être revu de manière à ce que, sinon l'ensemble - tout au moins l'essentiel - des caractéristiques auxquelles les établissements demandeurs d'une subvention doivent répondre figurent bien dans le présent décret et non dans un arrêté du gouvernement.

.../...

2. Comme, selon l'article 10, §§ 1er et 3, du décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, le Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires n'est pas un fonds budgétaire mais bien un organisme doté d'une personnalité juridique distincte de celle de la Communauté, le mot "budgétaire" figurant au paragraphe 2 est pour partie au moins utilisé à tort et doit donc être omis.

#### Article 7.

Interrogé sur la portée du paragraphe 2 ainsi que sur la compatibilité du paragraphe 1er, b) avec l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, le délégué du ministre nous a fait parvenir le texte d'un nouvel article 7 rédigé comme suit :

"Art. 7. Le gouvernement affecte le montant global des crédits du programme d'urgence sur les exercices budgétaires 1996, 1997 et 1998.

Ces crédits sont inscrits dans un programme spécifique du budget de la Communauté française".

Malgré les modifications qui lui ont été apportées, l'article n'échappe pas pour autant à toute critique :

- a) l'habilitation consentie par l'alinéa 1er en faveur du Gouvernement n'est manifestement pas compatible avec le principe de l'annualité budgétaire énoncée par l'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des

.../...

Régions; dans la mesure où elle déroge aux règles que l'article 7, § 2, des lois sur la comptabilité de l'Etat énonce quant aux crédits dissociés, la disposition examinée viole également l'article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989;

- b) comme il ne fait qu'énoncer un vœu dont la concrétisation dépendra d'année en année du décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté, l'alinéa 2 est dépourvu de caractère normatif.

En conclusion, l'article doit être omis.

#### Article 8.

Quoiqu'il se présente sous la forme d'un texte autonome, le paragraphe 2 tend en réalité à compléter les règles qui gouvernent l'action des différents fonds dont la création, la compétence et le fonctionnement sont réglés par le décret du 5 février 1990. C'est donc par la voie de disposition modificative dudit décret qu'il revient aux auteurs du projet d'organiser la priorité dont le bénéficiaire de l'intervention financière prévue par le présent projet jouira si, pour la partie du coût des travaux qui n'est pas visée au paragraphe premier, il sollicite une aide du Fonds des bâtiments scolaires dont il relève. Le paragraphe 2 doit donc être revu; lors de cette révision, il conviendra d'éviter d'utiliser le terme "préciput" lequel est totalement étranger à l'objet de la disposition examinée.

Articles 9 et 10.

Il convient de se référer à l'observation générale  
nº 2.

Article 10.

1. Plutôt que de revêtir la forme d'un texte autonome, le paragraphe 4, alinéa 2, doit, conformément aux règles de la légistique, être transformé en dispositions qui indiquent expressément les modifications que les auteurs du projet entendent apporter aux articles 5, § 5, 8, § 5, 11, § 1er, du décret du 5 février 1990.

2. En désignant lui-même les administrations non personnalisées qui pourraient être appelées à assurer le secrétariat de la Commission communautaire inter-caractère, le paragraphe 5 méconnaît l'article 87, §§ 1er et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles lequel réserve au Gouvernement de la Communauté le pouvoir de régler l'organisation et le fonctionnement de ses services (1).

En conséquence, le paragraphe serait mieux rédigé comme suit :

---

(1) Mutatis mutandis, la remarque vaut également pour l'article 11, § 1er, du projet.

"§ 5. Le Gouvernement peut, afin d'assurer le secrétariat de la commission, mettre à la disposition de celle-ci des agents de ses services ainsi que du Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires".

#### Article 11.

Selon le délégué du ministre, les dérogations aux procédures administratives dont il est question au paragraphe 2 n'impliquent pas la modification de dispositions de nature législative et pourront donc s'effectuer par voie d'arrêté. Compte tenu de ces précisions, le paragraphe ne présente aucun caractère normatif et doit donc être omis.

#### Article 12.

Le paragraphe 1er appelle les remarques suivantes :

- a) au 2<sup>o</sup> devenant l'alinéa 2, les mots "et disposent ... (jusqu'à) mission" seraient avantageusement remplacés par les mots "et peuvent obtenir communication de tout document utile pour leur mission";
- b) - au 3<sup>o</sup> devenant l'alinéa 3, on écrira : "... du présent décret ou à l'intérêt général",
  - les mots "proposition ou" sont inutiles et doivent être omis;

.../...

- c) les actes administratifs devant, en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, faire l'objet d'une motivation formelle, les mots "motivée et" figurant au 6° devenant l'alinéa 6, doivent être omis;
- d) au paragraphe 2, il faut écrire : "... prévues à l'article 10, § 4, ..." (et non § 5).

### Article 13.

1. Interrogé sur la portée du paragraphe 1er, le délégué du ministre a indiqué que le délai de vingt ans pendant lequel le bien immobilier qui a fait l'objet de travaux subventionnés ne peut être aliéné ou affecté à un usage étranger à l'enseignement court à partir de l'octroi de la subvention visée à l'article 8 lorsque, pour la partie du coût des travaux qui n'est pas subventionnée par le décret en projet, le pouvoir organisateur n'a pas fait appel au Fonds communautaire de garantie des bâtiments scolaires.

Le paragraphe doit être complété dans le sens indiqué par le délégué du ministre.

2. S'il crée au bénéfice des pouvoirs organisateurs et des sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, un droit de préemption sur les biens immobiliers qui ont fait l'objet de travaux subventionnés en vertu du présent décret, le paragraphe 3 s'abstient toutefois :

.../...

- a) d'organiser toute forme de publicité alors que seule celle-ci permettra d'assurer à la disposition examinée une certaine effectivité;
- b) de prévoir les conditions de forme et de délai selon lesquelles ce droit peut être exercé.

Le paragraphe doit donc être complété de manière à combler cette double lacune.

#### Article 14.

En ce qui concerne l'habilitation figurant dans la première phrase, il convient d'attirer l'attention des auteurs du projet sur les limites des pouvoirs de la Communauté quant à la fixation de règles relatives au contrôle des subventions : des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (1) ainsi que de l'article 71, § 1er, de ladite loi, il ressort en effet que, si les Communautés et Régions peuvent, en ce domaine, prévoir des dispositions particulières, celles-ci doivent toutefois être plus strictes que les règles figurant aux articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991.

---

(1) Doc. Parl., Chambre, n° 635/1 - 88 - 89, p. 37;  
Doc. Parl., Chambre, n° 635/18 - 88 - 89, p. 543.

### Article 15.

Les règles de procédure ne s'accommodant pas de la rétroactivité envisagée, la disposition doit être omise et, par conséquent, le chapitre VIII également.

### Observations finales.

Le projet méconnaît de nombreuses règles légistiques (1).

1. Il convient, dans toute la mesure du possible d'éviter le procédé de la législation par référence, surtout lorsque référence est faite à un texte occupant une place inférieure dans la hiérarchie des normes (articles 2, 2°, et 6, § 1er).

2. Un article ne se divise en paragraphes que lorsque au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Sinon, la division en alinéas suffit (articles 6, 7, 8, 11 et 13). Ces alinéas ne sont pas numérotés (article 12, § 1er).

3. La première division d'une phrase est le 1°, 2°, ... (articles 2, 7, § 1er, 9 et 10, § 1er). Cette division peut à son tour être divisée en a), b), ... Il

---

(1) Voir à ce propos le Code formulaire de légistique publié en supplément au Moniteur belge du 2 juin 1982.

convient d'éviter la division en tirets, qui pose problème lorsqu'il s'agit de mentionner l'une de ces divisions (article 8). Les éléments d'une énumération sont ponctués d'un point-virgule.

4. L'usage veut que l'on écrive "Chapitre premier", "Section première", ... en toutes lettres. De même, les premières divisions s'indiquent par des chiffres ordinaux ("Chapitre premier", "article 1er", "§ 1er", ...), tandis que les divisions suivantes s'indiquent par des chiffres cardinaux, romains pour les divisions supérieures à l'article ("Chapitre II", "Section II", ...), arabes à partir de l'article ("art. 2", "alinéa 2", ...).

5. On écrit "sur la base de" (article 5).

-----

La chambre était composée de :

|           |                     |                         |
|-----------|---------------------|-------------------------|
| Messieurs | J.-J. STRYCKMANS,   | président de chambre,   |
|           | Y. BOUCQUEY,        | conseillers d'Etat,     |
|           | Y. KREINS,          |                         |
|           | F. DELPEREE,        | assesseurs de la        |
|           | J. van COMPERNOLLE, | section de législation, |
| Madame    | J. GIELISSEN,       | greffier.               |

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. X. DELGRANGE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.

.../...