

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne, le 16 janvier 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant réglementation du transport des élèves fréquentant les établissements d'enseignement organisés ou subventionnés par la Communauté française sur le territoire de la région de langue française", a donné le 23 mars 1998 l'avis suivant :

Le Conseil d'Etat s'est limité à formuler les observations suivantes :

I. La répartition des compétences en matière de transport scolaire

1. En vue de garantir le libre choix des parents en matière d'enseignement, l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement impose à l'Etat de veiller à ce que ceux-ci disposent, à une distance raisonnable, d'un enseignement confessionnel et d'un enseignement non confessionnel. Si tel n'est pas le cas, l'Etat doit, soit créer ou subventionner une école du caractère qui fait défaut, soit intervenir dans les frais de transport d'une telle école. A cette dernière fin, l'article 4 de la loi de 1959 institue un Service de transport scolaire. Celui-ci est organisé par la loi du 15 juillet 1983 portant création du Service national de transport scolaire.

Il résulte de l'article 4 de la loi de 1959 et de la loi de 1983 que deux types de transport doivent être distingués : d'une part le transport dit de "ramassage scolaire", qui vise à acheminer les élèves vers l'école qu'ils fréquentent et, d'autre part, le transport dit "interne", qui vise à transporter les élèves au départ d'une implantation scolaire vers le lieu où se déroule une activité scolaire.

Le "ramassage scolaire" doit encore faire l'objet d'une distinction, entre :

.../...

- le transport dit "de libre choix", visé à l'article 4 de la loi de 1959 et organisé par la loi de 1983, qui vise à pallier l'absence, à une distance raisonnable, d'une école d'un caractère déterminé. Ce transport est gratuit (article 4, § 1er, de la loi de 1983);
- le transport dit "de commodité", organisé par la loi de 1983, qui transporte des élèves ne se trouvant pas dans l'hypothèse de l'article 4 de la loi de 1959, soit que la distance à parcourir est raisonnable, soit qu'il existe une école du même caractère plus proche. Ce transport est payant (article 4, § 2, de la loi de 1983).

2. Les modifications de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles intervenues en 1988 ont eu une double incidence sur la répartition des compétences en matière de transport scolaire.

D'une part, par la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 modifiant notamment les articles 17 et 59bis (24 et 127 nouveaux) de la Constitution, l'enseignement est devenu, pour l'essentiel, une matière relevant de la compétence des communautés (1). Il faut donc en déduire que le transport scolaire est, en principe, une matière commu-

(1) "Les Conseils de Communautés ont, en vertu de cette disposition, la plénitude de compétence pour régler l'enseignement dans la plus large acception du terme, sauf les exceptions qui y sont explicitement mentionnées" (C.A., 18 novembre 1992, n° 74/92, Rec., p. 801, considérant B.2.1.).

nautaire (1). En vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution, il doit être réglé, pour l'essentiel, par décret.

D'autre part, la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, a notamment attribué aux Régions la compétence de régler le transport en commun urbain et vicinal (article 6, § 1er, X, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Il faut donc considérer que certains aspects du transport scolaire ont été attribués aux Régions. Ainsi, l'exposé des motifs contient notamment le commentaire suivant : "il est évident que du point de vue de la coordination des moyens de transport, la compétence d'accorder des autorisations pour les services réguliers spécialisés (transport d'écoliers, de travailleurs, etc ...) est également transférée aux Régions" (2).

3. Vu l'enchevêtrement des compétences régionales et communautaires en matière de transport scolaire, la Région wallonne et la Communauté française ont décidé de rationaliser le règlement de cette matière.

(1) C'est notamment la solution implicitement retenue par la section de législation du Conseil d'Etat en son avis L. 19.762/2 du 26 mars 1990 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "déterminant la composition et le fonctionnement des Commissions consultatives du transport scolaire", devenu l'arrêté du 18 mars 1990 (Moniteur belge du 21 juillet 1990).

(2) Doc. parl., S.E. 1988, n° 516/1, cité dans : Pasin., 1988, p. 763.

Un accord de coopération du 17 novembre 1990 "relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne" (1) instituait un organisme dénommé "Etablissement" chargé d'assurer "la gestion conjointe de matières présentant un lien de connexité manifeste" (2) parmi lesquelles figure "le transport scolaire tel que défini à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et organisé par la loi du 15 juillet 1983 portant création du Service national du transport scolaire et les services internes de l'Enseignement tels qu'organisés à ce jour au bénéfice l'Enseignement organisé par la Communauté française" (3).

Même si, à s'en tenir au libellé de l'accord de coopération, seul est visé le transport scolaire tel que défini à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 et organisé par la loi du 15 juillet 1983, il ne paraît pas que la volonté des parties contractantes aurait été d'établir une dissociation au sein du transport scolaire entre le transport dit "de libre choix" et celui dit "de commodité".

Des considérations d'ordre pratique et de bon sens militent en faveur d'une telle solution.

(1) Approuvé par le décret de la Région wallonne du 21 février 1991 (Moniteur belge du 4 mai 1991) et par le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 (Moniteur belge du 4 mai 1991).

(2) Exposé des motifs, Doc. C.C.F., 1990-1991, n° 171/1, p. 2.

(3) Article 1er, troisième tiret, de l'accord de coopération.

4. En application de l'article 138 de la Constitution, l'article 3, 5°, du décret II du Conseil de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et du décret II du Conseil de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, attribue à la Région wallonne l'exercice de la compétence communautaire dans la matière suivante :

"le transport scolaire visé à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement et organisé par la loi du 15 juillet 1983 portant création du Service national du transport scolaire; les décrets et les arrêtés réglementaires sont pris de l'avis conforme du Gouvernement communautaire en ce qu'ils concernent les normes relatives au droit au transport, la réglementation et la gestion de la cellule "Pacte scolaire" visée à l'article 11 de la loi du 15 juillet 1983 précitée;".

Selon cette disposition, seul est transféré de la Communauté française à la Région wallonne le transport scolaire visé à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 et organisé par la loi du 15 juillet 1983, celui-ci devant s'entendre, comme dans l'accord de coopération du 17 novembre 1990, comme visant à la fois le transport dit "de libre choix" et celui dit "de commodité", c'est-à-dire le "ramassage scolaire".

.../...

Par contre, et ceci constitue une différence par rapport à l'accord précité, le transport dit "interne" n'entre pas dans les prévisions de ladite disposition.

Demeurent étrangers, aussi bien à l'accord de coopération du 17 novembre 1990 qu'à l'article 3, 5°, du décret II de transfert, les principes fondamentaux contenus dans l'article 4 de la loi du 29 mai 1959 précité, qui ont trait à la liberté d'enseignement et, par ricochet, au transport scolaire. Il s'ensuit que la Région wallonne n'est compétente, relativement à cette disposition, qu'à l'égard des alinéas 3, 5, 6, et 10, qui instituent et organisent le Service de transport scolaire (1).

II. Le projet et l'article 4 de la loi du 29 mai 1959

1. Conformément à la répartition des compétences qui vient d'être rappelée, selon l'exposé des motifs,

"Le projet de décret a pour objet de remplacer la loi du 15 juillet 1983 en vue d'organiser le transport scolaire sur le territoire de la région de langue française sans toutefois apporter une quelconque modification aux principes fondamentaux qui sous-tendent cette organisation et repris à l'article 4 de la loi du 29 mai 1959. Le Pacte scolaire n'est en rien altéré.".

(1) Ainsi, le décret du Conseil de la Communauté française du 27 octobre 1994 organisant la concertation pour l'enseignement secondaire a modifié l'article 4, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959 sans que sa compétence ne soit contestée.

Il apparaît toutefois qu'en plusieurs dispositions, le projet examiné modifie les dispositions de l'article 4 de la loi du 29 mai 1959. Il convient donc de s'assurer que le Conseil régional wallon, exerçant les compétences communautaires qui lui ont été transférées, est bien compétent pour ce faire.

Ainsi, l'article 4 du projet excède les compétences de la Région. Il reproduit, en effet, les principes contenus dans l'article 4, alinéa 9, de la loi du 29 mai 1959. Or cette disposition qui est intimement liée à la liberté d'enseignement, est essentiellement demeurée de la compétence de la Communauté française.

Ainsi encore, les articles 7, § 3, et 8 à 10 du projet doivent être revus de manière à assurer l'articulation harmonieuse entre les compétences des commissions consultatives créées par le projet et celles du Conseil général de concertation instituée par l'article 9 du décret de la Communauté française du 27 octobre 1994 modifiant l'article 4, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959.

2. Au surplus, le projet examiné abroge la loi du 15 juillet 1983 portant création du Service national de transport scolaire pour lui substituer une nouvelle organisation, mais omet d'abroger l'article 4, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959. Il y a lieu de combler cette lacune.

.../...

III. Le mélange des compétences régionales et communautaires

Les articles 3 et 14 du projet examiné règlent les autorisations de transport. Comme il vient d'être relevé, cette matière est une compétence régionale, au titre de l'article 6, § 1er, X, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi que la section de législation du Conseil d'Etat l'a relevé à de multiples reprises (1), la combinaison, par la Région wallonne, de compétences régionales et communautaires ne peut être admise.

Les dispositions contenues aux articles 3 et 14 du décret doivent donc être adoptées dans un décret pris en vertu des compétences régionales du législateur décréteur, applicable sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne.

(1) Voir notamment les avis L. 24.814/9 du 4 mars 1996 sur un avant-projet de décret relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, Doc. C.R.W., 1995-1996, n° 148/1; L. 25.969/2 du 26 mai 1997 sur un avant-projet de décret "relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au recyclage professionnels", Doc. C.R.W., 1997-1998, n° 319/1; L. 26.254/2 du 12 mai 1997 sur un projet de décret "relatif à l'insertion de demandeurs d'emploi auprès d'employeurs qui organisent une formation permettant d'occuper un poste vacant", Doc. C.R.W., 1996-1997, n° 258/1.

IV. Les délégations et immixtions du législateur dans le fonctionnement du Gouvernement

1. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé à différentes reprises que, "pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre" (1).

L'exigence de voir figurer les éléments essentiels de la réglementation dans le décret est renforcée par la circonstance que le législateur décrétal entend régler une matière visée à l'article 24, § 5, de la Constitution, à savoir l'organisation de l'enseignement.

En l'espèce, l'avant-projet de décret se présente sous la forme d'un décret-cadre, en ce qu'il ne contient guère de dispositions réglant par elles-mêmes la matière mais se contente de conférer au Gouvernement des pouvoirs extrêmement étendus, ainsi qu'il appert notamment des articles 6 et 17.

(1) Avis L. 24.214/9 du 10 mars 1995 sur un avant-projet de décret "relatif au tourisme social", Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 345/1, cité dans l'avis L. 26.196/2 du 26 mars 1997 sur un projet de décret "créant un programme de transition professionnelle", Doc. C.R.W., 1996-1997, n° 237/1, p. 9.

Ces articles doivent être revus afin de les rendre conformes aux principes qui viennent d'être rappelés.

2. Le projet établit une distinction entre zones coordonnées et zones non coordonnées. Cette distinction est essentielle, mais ces notions ne sont définies nulle part. Selon les explications fournies par la déléguée du ministre,

"En exécution du décret ..., il appartiendra au Gouvernement wallon de préciser, de façon progressive, les zones coordonnées, c'est-à-dire celles où un transport scolaire est organisé pour tous les élèves, quels que soient les réseaux, et pris en charge par le Gouvernement wallon."

Il ne revient pas au Gouvernement mais au législateur décréteur de définir lui-même les notions de zones coordonnées et de zones non coordonnées.

3. Contrairement à ce que laisse penser le texte de l'article 7, § 1er, et notamment les mots "la réglementation et le respect de celle-ci", l'intention des auteurs du texte, ainsi que l'a affirmé la déléguée du ministre, ne serait nullement de confier à la direction générale des transports du ministère wallon de l'équipement et des transports un quelconque pouvoir de réglementation ce qui ne serait d'ailleurs pas admissible. Il convient de revoir le texte de manière à le rendre conforme à cette intention.

.../...

Par ailleurs, les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrète attribue certaines missions d'exécution à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

4. L'article 8 du projet charge le Gouvernement de créer différentes commissions.

Si la consultation de ces commissions est laissée à la discrétion du Gouvernement, celui-ci peut les créer d'initiative, aucune habilitation législative n'étant requise. Si, au contraire, le législateur entend imposer la consultation de ces commissions, le décret doit les créer lui-même, en définir les missions, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à leurs membres ainsi que les règles essentielles de leur fonctionnement, ce que les articles 9 et 10 du projet ne font qu'imparfaitement.

V. Les sanctions

Aux termes de l'article 11 de l'avant-projet :

"Quiconque organise ou exécute un service de transport scolaire dans une zone où le présent décret est entré en vigueur et que pareil transport y est assuré par le Gouvernement, sera puni d'une amende pénale de 26 à 500 francs.".

.../...

Cette disposition manque de la précision la plus élémentaire. S'agissant d'une matière pénale, le principe de la légalité des incriminations et des peines exige, au contraire, que les infractions soient définies avec précision de même que les peines qui les sanctionnent.

Il convient, dans la rédaction de cet article de veiller à ne pas ériger en infraction ce que l'exposé des motifs appelle "le transport de convivialité".

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN