

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS 31.177/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enfance, compétent pour l'Enseignement fondamental, l'Accueil et les Missions confiées à l'O.N.E. de la Communauté française, le 18 janvier 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française", a donné le 26 mars 2001 l'avis suivant :

Examen du projet

Préambule

Il est d'usage qu'un texte soit à la fois proposé et présenté au Conseil de la Communauté française par les ministres exerçant des attributions relatives aux matières concernées par un avant-projet de décret.

En conséquence, l'arrêté de présentation de l'avant-projet de décret doit être proposé au Conseil de la Communauté française par le Ministre de la Fonction publique et par le Ministre de l'Enfance, chargé de l'Enseignement fondamental.

Dispositif

Le texte en projet ne comprenant qu'un nombre limité de dispositions, la division en chapitres doit être abandonnée.

Article 2

1. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée normative de cette disposition; elle doit être omise. Cette disposition n'exprimant qu'une finalité et non une règle de droit, elle trouverait mieux sa place, comme l'a d'ailleurs relevé l'inspecteur des finances, dans l'exposé des motifs.

.../...

Article 3

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que lorsqu'il est recouru, comme en l'espèce, au procédé de la législation par référence, l'indication des modifications subies par le texte auquel il est référé, a pour conséquence de figer ce dernier.

Cela signifie que les éventuelles modifications qui seraient apportées à ce texte (en l'espèce, au décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française) ne pourront pas être prises en considération, en ce qui concerne l'application du texte qui y fait référence (l'actuel avant-projet de décret).

Article 4

1. De l'accord des délégués du ministre et afin d'éviter toute contradiction avec l'article 24, § 2, alinéa 2, 6°, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, qui qualifie l'insalubrité des locaux d'un établissement d'enseignement de cause de retrait des subventions, l'article doit être rédigé comme suit :

"Art. 4. Les travaux de première nécessité relatifs à des bâtiments qui ne justifient pas, au moment de l'introduction des demandes, l'application de l'article 24, § 2, alinéa 6, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de

.../...

la législation de l'enseignement rencontrent dans cet ordre les priorités suivantes :(...)".

2. Le mot "remédiation" n'existant pas dans la langue française, il doit être remplacé par un mot existant et traduisant le sens que l'auteur du projet entend donner à l'article 4, 1° (1).

3. Par ailleurs, il convient d'ajouter le mot "et" entre les termes "les bâtiments" et "susceptibles".

Article 5

1. Selon les délégués du ministre,

"... les bâtiments scolaires de la Communauté française qui ne dépendraient pas d'une société publique d'administration des bâtiments scolaires, pourront bénéficier de l'intervention du programme de première nécessité." (2).

(1) Voir en ce sens l'avis 24.573/2 du 20 juillet 1995 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).

(2) L'on ne peut, en effet, pas déduire de l'article 4 du décret du 5 juillet 1993 portant création de six sociétés de droit public d'administration des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par les pouvoirs publics, que l'ensemble des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé par la Communauté française a été transféré à ces six sociétés.

Il convient de compléter l'exposé des motifs en vue d'envisager cette situation et, de réserver, dans le budget général des dépenses de la Communauté française, les moyens nécessaires à cette fin.

La même observation vaut pour l'article 7, alinéa 3.

2. Comme en ont convenu les délégués du ministre, il y a lieu de compléter la disposition par un alinéa 2 chargeant le Gouvernement de déterminer les modalités d'introduction de la demande.

Article 6

1. L'alinéa 1er prévoit des crédits pour un montant global de 1,2 milliard de francs belges, répartis sur les exercices budgétaires 2001 à 2004.

Selon les délégués du ministre, cette disposition n'irait pas

"... à l'encontre de l'article 2 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, dans la mesure où le montant annuel des crédits n'est pas préalablement fixé (et qu'il devra donc l'être dans le budget de chacune des années concernées), mais bien seulement le montant du plan pluriannuel. Par nature, un programme comme celui-ci ne saurait rester cantonné à un cadre annuel.".

.../...

Cette disposition se limite à établir un programme dont la concrétisation dépendra, d'année en année, du décret contenant le budget général des dépenses de la Communauté. Dans cette mesure, elle est dépourvue de caractère normatif.

2. L'alinéa 2 prévoit que les crédits sont répartis entre les écoles des différents réseaux. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la justification de cette répartition au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution. En effet, le principe d'égalité serait mieux assuré si les crédits étaient attribués aux établissements scolaires exclusivement en fonction des nécessités et indépendamment de leur appartenance à un réseau.

En outre, l'article 24, § 5, de la Constitution requiert que le décret fixe lui-même, à tout le moins dans ses éléments essentiels, les critères permettant d'identifier les établissements bénéficiaires de la subvention envisagée (1). Il ne revient donc pas au Gouvernement de déterminer les modalités de la répartition des crédits.

(1) En ce sens, dans la matière du financement des bâtiments scolaires, notamment, les avis 24.913/2 du 20 mars 1996 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 juin 1996 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, Doc. C.C.F., 1995-1996, n° 87/1, p. 13; 25.348/2 du 14 octobre 1996 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 4 février 1997 modifiant le décret du 5 février 1990 relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française, Doc. C.C.F., 1996-1997, n° 132/1, p. 14.

Article 7

1. Il convient de justifier, au regard du principe d'égalité, la raison pour laquelle les travaux effectués dans les établissements de l'enseignement fondamental sont davantage subventionnés par rapport à ceux effectués dans les établissements de l'enseignement secondaire.

2. Il y a une discordance entre l'exposé des motifs, qui fixe un montant maximal par implantation, et le dispositif qui vise les établissements. De l'accord des délégués du ministre, mieux vaut écrire "L'intervention financière ... est fixée par implantation :".

3. A l'alinéa 3, il y a lieu d'omettre le membre de phrase "et fait le cas échéant l'objet d'un traitement prioritaire par le Service général de l'administration de l'infrastructure compétent". En effet, il n'appartient pas au législateur de s'immiscer dans la gestion administrative, laquelle relève de la responsabilité du Gouvernement.

Article 9

1. En ce qui concerne les délégués du Gouvernement, il est fait référence à l'observation formulée à l'article 12 selon laquelle il ne convient pas de prévoir une tutelle sur un organisme purement consultatif.

.../...

2. De l'accord des délégués du ministre, il doit être précisé à l'alinéa 1er, 1°, que le suppléant est également un fonctionnaire du ministère de la Communauté française.

Article 10

1. Interrogés sur la portée des mots "l'opportunité des travaux", figurant au 1°, les délégués du ministre ont répondu :

"... envisager des travaux d'électricité, dans le cadre de la priorité 1 définie à l'article 4, dans un bâtiment dont la stabilité se révèle problématique, peut apparaître peu 'opportun'. Il s'agit donc, pour la Cellule, d'envisager le bien-fondé des travaux envisagés dans un contexte plus global que celui de chaque priorité considérée isolément."

Les auteurs du projet apprécieront si le terme "opportunité", qui dans les textes juridiques a souvent une autre portée, est le plus adéquat. Par ailleurs, de l'accord des délégués du ministre, les missions définies au 1° doivent être plus judicieusement énumérées selon cet ordre :

"1° de rendre un avis quant à la conformité des dossiers de demande d'intervention, à l'adéquation de ceux-ci aux priorités définies à l'article 4 et à l'opportunité des travaux de première nécessité proposés;"

2. En ce qui concerne le 2°, il est renvoyé à l'observation n° 2 sous l'article 6. Le 2° doit, dès lors, être omis.

.../...

3. En ce qui concerne le 3°, il n'appartient pas à la cellule de s'immiscer dans le traitement administratif du dossier géré par les différents Fonds des bâtiments scolaires.

Il est fait référence à l'observation n° 3 formulée sous l'article 7. Le 3° doit, dès lors, être omis.

Articles 11, § 2, et 12

Le décret en projet ne fait pas explicitement le lien entre l'avis visé à l'article 10, rendu par la cellule, et la décision prise par le Gouvernement, visée à l'article 11, § 2. Cette dernière disposition doit, dès lors, être complétée afin de préciser que c'est le Gouvernement qui décide de l'avis de la cellule. Il convient également de préciser la portée de cet avis (simple, conforme, ...).

L'article 12 doit être omis; il ne convient pas de prévoir une tutelle sur un organisme purement consultatif ne disposant pas de la personnalité juridique.

Article 13

1. Le paragraphe 1er prévoit que le bâtiment doit être "affecté à un usage scolaire pendant une période de trente ans".

.../...

L'alinéa 2 du paragraphe 2 dispose :

"En cas d'aliénation au-delà de cette période, le remboursement auquel peut prétendre la Communauté française est réduit de 5 % par année excédant ladite période.".

Ces deux dispositions sont incohérentes; il appartient à l'auteur du projet de supprimer cette incohérence en corrigeant soit l'une, soit l'autre disposition, de sorte que le délai durant lequel le bâtiment doit être affecté à l'enseignement soit identique dans les deux dispositions.

2. Dans l'hypothèse selon laquelle le bâtiment est aliéné et selon laquelle le cessionnaire viendrait à cesser de l'affecter à l'enseignement après une période relativement longue (qui peut aller jusqu'à 49 ans), il ne ressort pas clairement à qui incombe l'obligation de remboursement.

3. A l'alinéa 3 du paragraphe 2, les mots "Pour se faire rembourser" doivent être remplacés par les mots "Pour obtenir le remboursement".

4. Le paragraphe 3, alinéa 1er, appelle trois critiques :

a) le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment les trois hypothèses introduites par le terme "soit" s'articulent entre elles;

.../...

- b) l'expression "par préemption au prix offert par un tiers acquéreur" est dénuée de portée puisque, si un tiers s'est porté acquéreur, un prix a été fixé (hypothèse visée par le premier "soit");
- c) l'expression "au maximum à la valeur fixée par le Comité d'acquisition ou le receveur de l'enregistrement" ne peut avoir de sens que lorsqu'il s'agit de l'acquisition par une société publique d'administration des bâtiments scolaires et non lorsqu'il s'agit de cession d'un bâtiment au meilleur prix par un pouvoir organisateur.

En effet, dans ce dernier cas, la valeur estimée par le comité d'acquisition ou le receveur de l'enregistrement est la valeur minimale du bien.

Article 15

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée concrète que pourrait avoir la rétroactivité envisagée. Cette disposition doit être omise. Mieux vaut prévoir l'abrogation du décret du 24 juin 1996. Les délégués du ministre souhaitent, toutefois, s'assurer que l'abrogation n'interviendra que lorsque tous les crédits susceptibles de s'y référer auront été engagés. Or, il leur est actuellement impossible de déterminer à quelle date ils le seront. La disposition doit, dès lors, être rédigée comme suit :

"Art.15. Le décret du 24 juin 1996 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 est abrogé à une date fixée par le Gouvernement, lorsque tous les crédits visés auront été engagés."

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	conseiller d'Etat, président,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	B. GLANSDORFF,	assesseur de la
		section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS