

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS 31.247/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial de la Communauté française, le 5 février 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant création d'un Centre technique horticole de l'enseignement de la Communauté française à Gembloux", a donné le 18 avril 2001 l'avis suivant :

Examen du projet

1. Le projet d'arrêté a pour objet, d'une part, d'abroger la réglementation régissant l'activité et la gestion des centres techniques mis au service de l'enseignement dispensé par les Instituts supérieur et secondaire technique, agricole et horticole de l'Etat à Huy, Gembloux et Verviers et, d'autre part, de formuler, pour le Centre technique horticole de Gembloux, de nouvelles règles redéfinissant les missions de ce Centre, organisant sa gestion administrative et arrêtant le régime juridique de son personnel.

En vertu du projet d'arrêté, le Centre technique horticole serait organisé sous la forme d'un "service à gestion séparée".

A cet égard, l'arrêté entend trouver un fondement légal dans l'article 83, alinéa 1er, de la loi de redressement du 31 juillet 1984. Cette disposition érige les centres techniques, notamment, en services de l'Etat à gestion séparée. L'article 84 de la même loi charge le Roi de fixer, sur proposition des ministres compétents, les dispositions organiques relatives à la gestion financière et matérielle de ces services.

2. L'intervention du Gouvernement en vue d'arrêter les dispositions régissant le fonctionnement du Centre technique horticole de la Communauté française en tant que service à gestion séparée, ne saurait porter, conformément à l'article 84 précité de la loi du 31 juillet 1984, que sur

.../...

les modalités matérielles d'administration comptable et budgétaire, ainsi que sur l'organisation du contrôle des comptes par la Cour des comptes et l'institution d'un comptable justiciable de cette Cour.

Il n'est, par contre, pas admissible que le projet d'arrêté ait un objet plus large et institue, en son article 4, un comité de gestion propre, appelé à définir les politiques du Centre, à élaborer les programmes d'activité, à déterminer les besoins financiers, ou encore à fixer les besoins en matière de personnel et à procéder au licenciement et au recrutement de ce personnel. En effet, par définition, un service à gestion séparée n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de la Communauté; son autonomie se limite aux aspects budgétaires et comptables. Il constitue un service administratif de la Communauté, placé sous l'autorité hiérarchique immédiate du Gouvernement.

En particulier, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment un service privé de la personnalité juridique pourrait exercer toutes les compétences que lui attribue l'arrêté en projet, notamment celles de recruter et de licencier du personnel.

En outre, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis 29.207/9 du 17 mai 1999 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 31 mai 1999 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 7 avril 1995 portant création d'un Centre technique et pédagogique de

.../...

l'enseignement de la Communauté française (1), l'arrêté en projet ne saurait, sans violer la loi, soumettre à un régime contractuel une catégorie du personnel de l'enseignement visé par la loi du 22 juin 1964 relative au statut des membres du personnel de l'enseignement de l'Etat. En effet, la loi contient un principe essentiel, celui de la position statutaire des membres du personnel de l'enseignement de la Communauté française.

3. Il faut également constater que le Centre technique horticole institué par le projet d'arrêté sera amené à remplir des missions d'enseignement et à travailler en étroite symbiose avec les établissements d'enseignement, tant secondaires que supérieurs.

L'une des missions du Centre consistera notamment à accueillir, dans le cadre de stages ou d'autres activités pédagogiques et d'intégration professionnelle, les élèves et étudiants qui poursuivent des études en agriculture ou en agronomie. Il contribuera aussi à soutenir la formation continuée des membres du personnel des établissements d'enseignement concernés.

Ce faisant, l'arrêté règle une matière d'enseignement. Or, l'article 24, § 5, de la Constitution requiert que l'organisation de l'enseignement soit réglée par décret. Des dispositions réglementaires ne sauraient suffire.

(1) Voir Moniteur belge du 20 novembre 1995.

4. En réalité, le Gouvernement de la Communauté se trouve devant une option. Il importe qu'il réponde à deux questions, qui peuvent être formulées comme suit :

a) Le Gouvernement entend-il rester dans le cadre d'un service à gestion séparée ou souhaite-t-il que le Centre technique dispose d'une plus large autonomie ?

Dans la première hypothèse, le projet d'arrêté ne peut aller au-delà de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984. Il doit se limiter à régler les modalités d'administration comptable, budgétaire et financière du service à gestion séparée.

Dans la seconde hypothèse, le Gouvernement décide que le Centre technique concerné doit disposer d'une véritable autonomie organique et il doit tenir compte de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose que :

"Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les communautés et les régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle."

L'organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique ainsi créé par le législateur décréteil sera, dès lors, à même d'exercer toutes les compétences que le

.../...

projet d'arrêté entendait lui attribuer, et notamment définir ses politiques propres, élaborer ses programmes d'activités et recruter ou licencier son personnel.

b) Le Gouvernement entend-il donner à ce Centre une mission d'enseignement ou pas ?

Dans la première hypothèse, cette mission d'enseignement ne peut être organisée que par un décret en vertu de l'article 24, § 5, de la Constitution.

Dans la seconde, le Centre reste une structure administrative dont le personnel et l'organisation sont régis par des arrêtés du Gouvernement, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

Compte tenu des observations qui viennent d'être formulées et des alternatives qui se présentent à l'auteur du projet, il n'y a pas lieu d'examiner article par article les dispositions de l'arrêté en projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	conseiller d'Etat, président,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	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