

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS 31.678/2

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 supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 15 mai 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas 3 jours, sur un avant-projet de décret "autorisant la création de centres techniques de la Communauté française de Strée et de Gembloux", a donné le 17 mai 2001 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée par les raisons suivantes :

- la partie historique de l'allocation globale de la Haute Ecole Charlemagne ne s'élève plus, en 2001, qu'à 20 % de ce qu'elle était en 1997, soit à la constitution de la Haute Ecole,
- (...) les centres techniques de Gembloux et de Strée sont financés totalement par la Haute Ecole, sur la part historique,
- le gouvernement, compte tenu de la situation budgétaire déficitaire de la Haute Ecole, a souhaité, dès le 31 août 2000, rendre les centres techniques autonomes dès l'année civile 2001,
- le Conseil de la Communauté française, dans le cadre du vote du budget général des dépenses 2001, a voté des crédits de 15 millions pour le centre de Strée et de 30 millions pour le centre de Gembloux,
- sans ces moyens, la Haute Ecole Charlemagne n'est plus en mesure de financer les activités des centres techniques sur son budget 2001,
- (...) lors des concertations préalables, les organisations représentatives du personnel ont marqué leur accord sur la constitution des centres autonomes,
- la demande d'avis sans délai ou dans un délai d'un mois ne permettrait raisonnablement pas de penser que le législateur pourrait examiner ce texte lors de la présente session parlementaire,
- dans ce cas de figure, des décisions importantes à propos des centres, comme l'engagement de personnel saisonnier, ne pourraient être prises,

.../...

- faute de moyens, la Haute Ecole ne pourrait, sans mettre en péril son existence, prendre ces décisions,
- en conséquence, l'existence des centres serait irrémédiablement compromise."

*

* *

Examen du projet

L'avant-projet examiné a pour objet de créer un centre technique horticole à Gembloux et un centre technique agricole à Strée en tenant compte des observations formulées par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis 31.280/2 du 18 avril 2001 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "portant création d'un Centre des Technologies agronomiques de l'enseignement de la Communauté française".

Cet avis était rédigé comme suit :

"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 agricole de Huy, 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 des Technologies agronomiques 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 des Technologies agronomiques 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 des Technologies agronomiques 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.

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 ?

(1) Voir Moniteur belge du 20 novembre 1995.

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 décretaal 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."

Manifestement, l'avant-projet examiné ne tranche pas clairement ces questions.

Relativement à la première question, les auteurs du projet ont opté pour la voie décrétole. L'on pourrait donc penser qu'afin de conférer une véritable autonomie de gestion aux centres techniques, ceux-ci n'auront pas le statut de "service à gestion séparée" visé à l'article 84 de la loi de redressement du 31 juillet 1984. Or, l'avant-projet, tout à la fois, leur confère ce statut (article 1er) et leur reconnaît une large autonomie (article 4, § 1er). Cette contradiction doit être levée. Comme déjà souligné dans l'avis 31.280/2, précité, par définition, un service à gestion séparée n'a pas une personnalité juridique distincte de celle de la Communauté puisque 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.

Relativement à la seconde question, l'article 1er, alinéa 2, de l'avant-projet rend les centres techniques accessibles aux élèves, étudiants et personnels des établissements d'enseignement de la Communauté française tandis que l'article 2 assigne aux centres techniques des missions d'enseignement. L'avant-projet doit donc se conformer à l'article 24, § 5, de la Constitution. Or, les

.../...

délégations contenues dans l'article 4, § 2, et dans l'article 5, méconnaissent cette disposition constitutionnelle.

En conclusion, il convient de revoir le statut hybride et entaché d'insécurité juridique que l'avant-projet entend conférer aux deux centres techniques. Il appartient notamment à l'auteur du projet de trancher sans équivoque le point de savoir s'il entend faire de ces centres des services à gestion séparée, non dotés de la personnalité juridique et disposant d'une autonomie limitée aux modalités d'organisation budgétaire et comptable, ou créer de véritables services décentralisés jouissant de la personnalité juridique.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	conseiller d'Etat, président,
	P. QUERTAINMONT,	conseillers d'Etat,
	J. JAUMOTTE,	
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 Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

LE PRESIDENT,

LE GREFFIER,

B. VIGNERON

Y. KREINS

.../...