

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.633/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de promotion sociale et de la Recherche scientifique de la Communauté française, le 24 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "créant l'École des Arts du Cirque", a donné le 14 juillet 2003 l'avis suivant :

Formalités préalables

Selon la notification de la réunion du Gouvernement de la Communauté française du 3 avril 2003, "l'accord du Ministre du Budget interviendra lors de l'examen en deuxième lecture". Or, la notification de la réunion du Gouvernement du 19 juin 2003, communiquée par le délégué de la ministre, ne fait pas davantage mention de l'accord distinct et préalable du Ministre du Budget, requis par l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

La modification apportée par l'article 1^{er}, 2°, de l'avant-projet examiné vise à rencontrer l'observation générale suivante, faite par la section de législation du Conseil d'État en son avis 33.753/2 du 12 juillet 2002 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2002 fixant la liste des cours obligatoires et le nombre d'heures de cours ou d'activités d'enseignement dans les Écoles supérieures des Arts organisées ou subventionnées par la Communauté française :

"Le projet examiné entend fixer la liste et la durée des cours obligatoires et déterminer la fourchette horaire laissée à la liberté des pouvoirs organisateurs.

En son avis 24.458/2 (lire 28.458/2) du 2 décembre 1998, la section de législation avait attiré l'attention des auteurs du projet devenu le décret du 17 mai 1999 relatif à l'Enseignement supérieur artistique, sur le fait que l'avant-projet restait en défaut d'arrêter plusieurs règles essentielles en matière d'enseignement et n'était, dès lors, pas conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution ⁽¹⁾.

(1) "La section de législation tient à faire observer, dès à présent, que le projet de décret reste en défaut d'arrêter plusieurs règles essentielles en matière d'enseignement et qu'il n'est, dès lors, pas conforme à l'article 24, § 5, de la Constitution. Ainsi en est-il notamment de la section du projet de décret relative aux arts plastiques, visuels et de l'espace qui ne contient aucune disposition relative à la durée des études, au nombre minimum et au nombre maximum d'heures de cours et d'activités d'enseignement ainsi qu'aux règles de sanction des études. Dans la section relative à la musique et aux arts de la parole, rien n'est prévu au sujet des règles de sanction des études. Enfin dans la section concernant les arts du spectacle, il n'est question que du titre de capacité (diplômes de gradué, de candidat et de licencié) et de la durée des études pour l'obtenir sans qu'y soient prévus les matières d'enseignement, les horaires minimal et maximal ainsi que la sanction des études" (Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 257/2).

S'agissant du domaine des arts plastiques, visuels et de l'espace, l'article 10, § 1^{er}, du décret du 17 mai 1999, précité, habilite le Gouvernement à dresser, sur avis du Conseil supérieur de l'enseignement supérieur artistique, la liste des cours obligatoires. L'article 9 distingue des cours obligatoires et des cours à choix. Les articles 1^{er} à 20 disposent donc d'un fondement légal, même si la fragilité de celui-ci pourrait être révélée par des litiges ultérieurs.

S'agissant des domaines de la musique et du théâtre et des arts de la parole, le décret du 17 mai 1999, précité, ne contient aucune habilitation permettant au Gouvernement d'adopter les articles 21 à 40 du projet. Toutefois, les articles 14, § 3, et 19, § 3, du décret, lesquels ne sont pas encore entrés en vigueur ⁽²⁾, distinguent des cours obligatoires et des cours à option ou à choix que le pouvoir organisateur a la liberté d'organiser. Le Gouvernement pourrait déduire de ces dispositions qu'il faut dresser la liste des cours obligatoires, mais ce faisant, le fondement légal des articles 21 à 40 du projet pourrait se révéler très fragile.

S'agissant du domaine des arts du spectacle et techniques de diffusion et de communication, les articles 22 et 23 du décret n'habilitent le Gouvernement qu'à régler l'organisation d'études spécialisées de l'agrégation. Ces articles n'abordent en rien le contenu des cours. Les articles 41 à 46 du projet sont donc dépourvus de toute base légale et doivent être omis.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'État est d'avis qu'il appartient à l'auteur du projet de procurer un fondement légal certain au projet examiné et de revoir en ce sens les dispositions décrétales visées au préambule."

La modification portée apporte effectivement un fondement légal pour le domaine des arts du spectacle et techniques de diffusion et de communication. Toutefois, comme l'a relevé la section de législation, ce fondement demeure fragile puisque tous les éléments essentiels de la matière ne sont pas réglés par décret.

Articles 2, 3 et 4

Ces dispositions décrétales visent à classer l'École Supérieure des Arts du Cirque (ESAC) dans l'enseignement supérieur artistique, ce qui lui permet de bénéficier du subventionnement prévu par le décret du 20 décembre 2001 fixant les règles spécifiques à l'Enseignement supérieur artistique organisé en Écoles supérieures des Arts (organisation, financement, encadrement, statut des personnels, droits et devoirs des étudiants).

Comme la section de législation l'a déjà rappelé à propos de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit,

⁽²⁾ Voir l'article 30 du décret du 17 mai 1999, précité.

"Le principe d'égalité requiert, notamment, que la règle de droit soit générale et abstraite ⁽³⁾. Pourtant, le projet examiné contient deux séries de règles qui n'ont vocation à s'appliquer qu'à des établissements limitativement énumérés dans le texte même du décret (...). Le législateur peut, certes, adopter des normes tendant à rationaliser l'offre d'enseignement tout comme il peut adopter un régime dérogatoire au droit commun afin de prendre en compte la situation spécifique de certains établissements ayant opté pour une pédagogie particulière. Cependant, le décret doit demeurer une norme générale et abstraite. Il ne peut donc désigner de manière limitative les établissements qui, dans le premier cas, se verront réserver le droit de proposer des humanités musicales, dans le second cas, pourront bénéficier du régime dérogatoire. Afin de respecter le principe d'égalité, le législateur doit établir des critères objectifs et raisonnables lui permettant d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé. Tous les établissements répondant à ces critères pourront alors revendiquer le bénéfice de telles normes." ⁽⁴⁾.

Les articles 2, 3 et 4 doivent être revus afin de se conformer à ces exigences.

⁽³⁾ Sur ce thème, voir notamment E. CEREXHE avec la collaboration de J.-L. VAN BOXSTAEL, Introduction à l'étude du droit, Les institutions et les sources du droit, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp. 285-287.

⁽⁴⁾ Avis 26.937/2 du 3 décembre 1997 sur un projet de décret de la Communauté française "organisant l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit", Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 214/1. Cette observation a été rappelée dans l'avis 27.722/2 du 18 mai 1998 sur un avant-projet de décret "portant création de l'enseignement supérieur paramédical de type long en kinésithérapie au sein des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française", Doc. C.C.F., 1997-1998, n° 244/1 (à propos d'une énumération limitative des Hautes Écoles pouvant organiser un graduat en kinésithérapie) et dans l'avis 31.951/2 du 15 octobre 2001 sur un avant-projet de décret "portant sur diverses mesures en matière d'enseignement supérieur et d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit", Doc. C.C.F., 2001-2002, n° 217/1.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
	B. GLANSDORFF,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS