

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.553/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Enseignement spécial de la Communauté française, le 10 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant création d'un Fonds d'équipement pédagogique", a donné le 8 mars 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'avant-projet s'abstient de préciser la nature du juridique du "Fonds" qu'il tend à créer.

Il résulte de l'exposé des motifs que le projet tend à prolonger partiellement, à partir de 2005, l'action du "fonds d'équipement pédagogique pour l'enseignement secondaire technique et professionnel", institué par l'accord de coopération du 4 juillet 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne relatif à la mise à disposition d'équipements pédagogiques en faveur des élèves et des enseignants de l'enseignement secondaire technique et professionnel.

Le texte du projet est largement inspiré de cet accord de coopération. Or, le "Fonds" que celui-ci instaurait, était un fonds budgétaire inscrit au budget général des dépenses de la Communauté française. Il était alimenté par une recette en provenance de la Région wallonne. Un crédit (non-variable) utilisé conformément aux modalités prévues pour le Fonds figurait également au même budget.

À première vue donc, et à défaut d'autres précisions, le "Fonds" organisé par le présent avant-projet serait également un Fonds budgétaire.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur le fait qu'aussi longtemps que la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions,

.../...

ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes ne sera pas en vigueur ¹, les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État continuent à s'appliquer à la Communauté française en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

En vertu de l'article 3 de ces lois coordonnées, l'ensemble des recettes de la Communauté française s'applique à l'ensemble des dépenses de celle-ci. En dérogation à cette disposition, l'article 45 de ces mêmes lois coordonnées permet qu'un décret organique affecte à des dépenses dont il définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens de la Communauté. De tels fonds organiques ne peuvent toutefois, en vertu de l'alinéa 2 de cette disposition, être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est donc de constituer un fonds budgétaire, défini comme étant un ensemble de moyens de la Communauté française consacré à des dépenses déterminées, il doit spécifier la nature des recettes qui seront affectées à ces dépenses, et non pas prévoir, comme le fait l'article 4, que le fonds sera alimenté à concurrence de sommes déterminées.

En outre, une telle disposition, dans la mesure où elle fixe les montants alimentant ce "fonds" pour plusieurs années, serait contraire au principe de l'annualité budgétaire, consacré, en ce qui concerne les communautés et les régions, par l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, précitée.

Selon le délégué du ministre, toutefois, l'intention de l'auteur de l'avant-projet ne serait nullement de constituer un fonds budgétaire, mais bien de prévoir un financement complémentaire des sections d'enseignement de qualification par des crédits non-dissociés, financement dont le montant serait fixé globalement par le présent décret en projet et se répartirait en dotations pour les établissements de la Communauté et en subventions pour les établissements subventionnés officiels ou libres.

(1) L'article 17 de cette loi prévoit qu'elle "entre vigueur le 1^{er} janvier 2004. Toutefois, à la demande du Gouvernement d'une des communautés et régions ..., le Roi peut ... reporter la date d'entrée en vigueur, pour ce qui concerne la communauté ou la région qui en fait la demande, au plus tard le 1^{er} janvier 2007." Un projet d'arrêté en ce sens, reportant l'entrée en vigueur de la loi au 1^{er} janvier 2007 en ce qui concerne la Communauté française, a été soumis à l'avis de la section de législation et devrait être prochainement adopté.

Ainsi que le délégué du ministre l'a admis, pour traduire correctement cette intention, le projet doit être entièrement revu et supprimer tant de l'intitulé que du corps du texte la notion de "fonds". Cette révision n'exclut pas que les montants du financement complémentaire soient fixés par le décret pour plusieurs années, ni que la sélection des projets ainsi financés soit opérée avec l'assistance d'un Comité d'accompagnement. Mais, il faut omettre les notions de missions, d'alimentation et de gestion, qui sont caractéristiques d'un "fonds" ou d'un service qui constituerait une entité distincte des services d'administration générale de la Communauté.

En outre, l'article 5 de l'avant-projet doit être omis. Il tend, en effet, à prévoir que des financements complémentaires peuvent être recherchés, notamment par le biais d'accords de coopération entre la Communauté française et une ou plusieurs régions, ou auprès des partenaires sociaux dans le cadre des fonds sectoriels, ou auprès des Fonds structurels européens. De tels financements ², qui constitueraient des recettes de la Communauté française à imputer sur le budget des voies et moyens, ne pourraient être affectés au financement de l'équipement pédagogique prévu par le présent projet que moyennant la création d'un fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois coordonnées précitées, ce qui suppose de toute façon l'intervention du législateur. Comme tel, l'article 5 en projet est donc dépourvu de portée normative.

2. L'article 7 prévoit que "le Fonds est géré par un organe dénommé «Comité d'accompagnement»". Dans la mesure où l'auteur de l'avant-projet n'entend pas créer un service décentralisé, comme le lui permettrait de le faire l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur ne peut prévoir que l'exécution du décret et, en l'occurrence, la gestion du financement complémentaire qu'il prévoit, soit

(2) Pour autant bien entendu qu'ils soient constitutionnellement admissibles. Il n'appartient en effet pas aux régions de financer des dépenses d'enseignement puisqu'elles ne sont pas compétentes en la matière. Sur cette question, voir l'avis 30.037/4, donné le 24 mai 2000, sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2000 portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles (Doc. C.C.F., n° 95/1, 1999-2000).

confié à une autre autorité que le Gouvernement, lequel est, en effet, en vertu de l'article 20 de la même loi spéciale, chargé de l'exécution du décret.

Comme en a convenu le délégué du ministre, telle n'est pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet. Celui-ci sera, en effet, remanié pour omettre toute référence à un fonds ou à un service séparé de l'administration générale.

Il y aura donc lieu de veiller à ce que le projet évite de confier toute mission de "gestion" au Comité d'accompagnement.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois encore attirée sur le fait que l'article 8 charge le Comité d'accompagnement de "sélectionner les demandes d'équipement et de les soumettre au Gouvernement pour approbation". Ce faisant, le projet octroie un pouvoir de codécision au Comité d'accompagnement, car un pouvoir d'approbation du Gouvernement implique que celui-ci pourrait seulement accepter ou refuser la sélection et non la modifier.

Il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet d'apprécier si telle est bien son intention.

3. Il résulte de l'article 24, § 5, de la Constitution que l'organisation et le subventionnement de l'enseignement est une matière réservée au législateur. Si cette disposition ne prohibe pas que des délégations soient, en matière de subventionnement de l'enseignement, consenties en faveur du Gouvernement, ces délégations ne peuvent porter que sur la mise en oeuvre de principes arrêtés par le législateur lui-même. À travers elles, le Gouvernement ne peut combler l'imprécision de ce principe ou affiner des options non suffisamment détaillées.

L'avant-projet doit donc définir avec davantage de précisions les équipements susceptibles de faire l'objet d'un financement complémentaire, ainsi que, dans la mesure où le projet prévoit une enveloppe fermée, les critères de sélection des établissements et des équipements qui bénéficieront de ce financement.

4. L'avant-projet prévoit que le montant global déterminé par année est réparti entre la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et la Région de langue française, et au sein de celles-ci, entre les différents réseaux d'enseignement au prorata de la population scolaire inscrite dans les sections de qualification.

Il y a lieu de justifier ces répartitions au regard du principe d'égalité (article 24, § 4, de la Constitution).

En ce qui concerne la première, il résulte de l'exposé des motifs et des explications du délégué du ministre, que la clé de répartition pour l'année 2005 (22 % pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et 78 % pour la Région de langue française) vise à mettre fin à une "inégalité entre les établissements scolaires wallons et bruxellois" qui résultait de ce que la Communauté française n'avait pas consacré aux établissements bruxellois le même montant que celui qu'elle avait accordé au Fonds créé par l'accord de coopération précité et en vertu de cet accord, et qui, par définition, était réservé aux seuls établissements de la Région de langue française.

En ce qui concerne la répartition a priori du montant global entre les régions après 2005, et la répartition effectuée, au sein de chaque région entre les réseaux, l'exposé des motifs précise :

"Une priorité sera donnée aux projets qui s'inscrivent dans l'utilisation la plus efficiente des moyens au profit de tous les réseaux d'un même bassin de formation et aux projets qui rencontrent les besoins du marché de l'emploi".

Au regard de cet objectif, il y aurait lieu de justifier la répartition entre régions linguistiques et entre réseaux puisqu'elle pourrait aboutir à ce qu'un projet d'un établissement qui répond dans une certaine mesure à cet objectif pourrait ne pas être retenu, en raison de l'épuisement de l'enveloppe du réseau dont il relève, alors qu'un projet qui répondrait dans une moindre mesure à cet objectif pourrait être retenu pour le motif qu'il serait proposé par un établissement relevant d'un autre réseau ou d'une autre région dont l'enveloppe ne serait pas encore épuisée ³.

(3) Voir dans le même sens : l'avis 27.394/2, donné le 30 mars 1998, sur l'avant-projet de décret, devenu le décret du 3 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives (Doc. C.C.F., n° 235-1, 1997-1998, p. 55); l'avis 36.530/2, donné le 3 mars 2004, sur un avant-projet de décret relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire.

Observations particulières

Dispositif

Article 6

Cette disposition tend à subventionner une association sans but lucratif ayant "notamment pour objet de prospecter les entreprises susceptibles de céder du matériel aux établissements scolaires, de faire connaître aux entreprises les besoins matériels des établissements scolaires et de répartir équitablement le matériel entre les établissements scolaires des différents réseaux".

Le principe de légalité, contenu à l'article 12, alinéa 3, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État ⁴, implique que l'objet de la subvention soit précisé par le législateur lui-même. Dès lors que le projet ne tend pas à subventionner des actions déterminées d'une association, mais l'association elle-même, il convient que l'objet social que doit poursuivre une association pour être subventionnée soit défini limitativement. Par conséquent, le mot "notamment" doit être omis. S'il n'en était pas ainsi, l'association serait habilitée à consacrer les moyens qui lui sont conférés par la subvention à toute autre finalité qu'elle entendrait poursuivre.

Il y a lieu, en outre, de justifier au regard du principe d'égalité les raisons pour lesquelles une seule association peut être subventionnée. En tout état de cause, l'avant-projet doit préciser les critères permettant de sélectionner la ou les associations subventionnées, si plusieurs associations remplissent les conditions définies et sollicitent également la subvention.

⁽⁴⁾ Principe qui figure également à l'article 3, alinéa 3, de la loi du 16 mai 2003, précitée.

Enfin, l'exigence faite que l'assemblée générale de l'association subventionnable comporte un nombre égal de représentants de l'enseignement confessionnel et de représentants de l'enseignement non-confessionnel doit également être justifiée au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution ⁵.

Cette dernière observation vaut également pour l'article 7, 1°.

Article 7

Outre l'observation générale n° 2, il y a lieu d'observer qu'en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement qu'il revient d'organiser les services dont il dispose. Il n'appartient donc pas au législateur décréteur de déterminer quels seront les services du Gouvernement qui seront chargés de l'exécution du décret, ni de leur attribuer directement des missions déterminées.

Il ne convient donc pas que le projet désigne, comme le fait l'alinéa 3, le service d'administration générale qui sera chargé d'assurer le secrétariat du Comité d'accompagnement.

⁽⁵⁾ Voir l'avis 26.242/2, donné le 23 avril 1997, sur un avant-projet devenu le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (Doc. C.C.F., n° 152/1, 1996-1997).

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
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. L. DETROUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS