LC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 38.321/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 15 avril 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'Accord de coopération relatif au développement de politiques concertées en matière d'alphabétisation des adultes, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 9 mai 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

La section de législation a été saisie, tout récemment, d'un avant-projet de décret de la Région wallonne, portant assentiment à l'accord de coopération auquel le texte en projet entend porter assentiment.

Dans son avis 38.246/2, donné le 13 avril 2005, sur l'avant-projet de décret, précité, de la Région wallonne, la section de législation a fait les observations suivantes.

> "L'avant-projet de décret à l'examen entend donner assentiment à un accord de coopération conclu entre la Région wallonne, la Communauté française et la Commission communautaire française, daté du 2 février 2005.
>
> À quelques détails près (1), cet accord est identique à un accord de coopération conclu sous la précédente législature, au terme de l'année 2003, par les mêmes niveaux de pouvoirs.
>
> La section de législation du Conseil d'État avait eu, en son temps, l'occasion de se prononcer sur ce précédent accord, ayant été saisie par le Gouvernement de la Communauté française d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret portant assentiment audit accord.

---

(1) Les différences existant entre les deux accords de coopération résident essentiellement dans :

1° la composition de la conférence ministérielle instituée par les articles 2 de ces accords;

2° la mission de proposition supplémentaire attribuée au comité de pilotage par l'article 2, § 2, 4°, de l'accord daté du 2 février 2005;

3° la désignation, comme observateur avec voix consultative au sein du comité de pilotage, d'un expert permanent désigné à chacun des niveaux de pouvoir signataires de l'accord du 2 février 2005, étant entendu que la présence de ces experts n'est toutefois pas obligatoire (voir à ce propos l'article 3, § 2, 5°, et § 3, alinéa 6, de l'accord daté du 2 février 2005);

4° la circonstance que les missions confiées par l'accord conclu en 2003 à l'Observatoire des politiques culturelles, le sont désormais, dans l'accord daté du 2 février 2005, à la cellule alphabétisation du Service de l'Éducation permanente de la Direction générale de la Culture du ministère de la Communauté française.

Dans son avis 37.179/2 donné le 2 juin 2004 sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération relatif au développement de politiques concertées en matière d'alphabétisation des adultes, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale", la section de législation a observé que l'accord de coopération concerné ne portait pas sur une matière qui doit être réglée par décret parce qu'il ne grevait pas la Communauté et ne liait pas les Belges individuellement; par conséquent, il ne faisait pas partie des accords de coopération qui, en vertu de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, doivent recevoir un assentiment par décret.

Il s'ensuit que l'accord de coopération conclu au terme de l'année 2003 est entré et demeure en vigueur à ce jour, ce, même si aucun des niveaux de pouvoir parties à cet accord n'y a donné assentiment par décret.

Par conséquent, les observations suivantes doivent être formulées à propos du projet à l'examen.

1. Dès lors que l'accord de coopération à l'examen est quasiment identique à celui examiné par l'avis 37.179/2, précité, des observations similaires, mutatis mutandis, aux observations émises dans ce précédent avis, doivent être formulées à propos du texte en projet.

Ainsi le Conseil d'État relève que l'accord de coopération auquel le présent avant-projet de décret tend à donner assentiment prévoit la mise en place d'une "Conférence interministérielle annuelle" et d'un "Comité de pilotage", ainsi que la réalisation d'un état des lieux en matière d'alphabétisation des adultes par la cellule alphabétisation du Service de l'Éducation permanente de la Direction générale de la Culture du ministère de la Communauté française, en collaboration avec les administrations concernées.

Le Comité de pilotage a pour mission d'effectuer des analyses, des suggestions, des recommandations, des évaluations et des propositions. Aucun pouvoir de décision ne lui est octroyé. Il en va de même pour la Conférence interministérielle annuelle.

Quant au Service de l'Éducation permanente de la Direction générale de la Culture du ministère de la Communauté française, il s'agit d'un service du Gouvernement de la Communauté française. Il ne s'agit donc pas d'un service décentralisé au sens de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La définition de ses missions relève dès lors des pouvoirs du Gouvernement, en vertu de l'article 87 de la même loi spéciale.

Enfin, aucun système de financement n'est mis en place par le présent accord de coopération.

Il en résulte que cet accord ne porte pas sur une matière qui doit être réglée par décret, qu'il ne grève pas la Région, et qu'il ne lie pas les Belges individuellement [(2)].

En conséquence, il ne fait pas partie de ceux qui, en vertu de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale, précitée, doivent recevoir un assentiment par décret [(3)].

2. L'accord de coopération ici examiné doit être complété afin de régler le sort de l'accord conclu précédemment par les mêmes niveaux de pouvoir et ayant le même objet, examiné par l'avis 37.179/2, précité."

Des observations identiques, mutatis mutandis, doivent être formulées à propos de l'avant-projet de décret à l'examen.

---

(2) L'accord de coopération prévoit la présence obligatoire de représentants d'associations sans but lucratif qu'il désigne au "comité de pilotage" (article 3, § 2, 4° et § 3, alinéa 6). Dans des avis précédents, la section de législation a rappelé que, hors les cas de réquisition - ce qui suppose une situation exceptionnelle - il ne se conçoit pas d'imposer à des personnes privées de siéger dans un organisme public, sauf à en faire une condition de subventionnement (avis 33.575/2/V, donné le 12 septembre 2002 sur un avant-projet, devenu le décret du 9 janvier 2003 relatif aux organes d'avis en matière de politique scientifique et universitaire et à la concertation entre les différents organes consultatifs de l'enseignement supérieur, Doc. parl., C.C.F., n° 341/1, session 2002-2003, p. 15). En l'espèce, la présence des membres des associations ne peut s'assimiler à une réquisition, dans la mesure où il est prévu que si les associations désignées ne remplissent plus les conditions, notamment de subventionnement, les gouvernements peuvent désigner d'autres représentants. L'accord de coopération ne doit dès lors pas être considéré comme liant individuellement les personnes concernées (voir sur cette question, l'avis 37.179/2, précité).

(3) Il est vrai que l'article 6 de l'accord de coopération prévoit que celui-ci "produit ses effets le jour de la publication au Moniteur belge du dernier des décrets portant assentiment". Cette disposition devrait être omise dès lors qu'elle est contraire à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale, du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	J.-C. SCHOLSEM,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS