

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.782/2

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 20 janvier 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et à la diffusion de manuels scolaires, de logiciels scolaires et d'autres outils pédagogiques au sein des établissements d'enseignement obligatoire", a donné le 15 février 2006 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.

Fondement juridique

Dispositif

Article 2

L'article 2 de l'avant-projet définit le "manuel scolaire" dans les termes suivants :

"Un outil imprimé destiné à l'élève et s'inscrivant dans le processus d'apprentissage"

avec la précision suivante :

"Ne sont pas considérés comme manuels scolaires au sens du présent décret les fichiers constitués de feuilles reproductibles et les cahiers d'exercices pré-imprimés."

L'exposé des motifs justifie ainsi son objet :

"Trop souvent, des feuilles photocopiées, sans lien apparent entre elles pour l'élève, tiennent lieu de supports pédagogiques prépondérants alors que ces mêmes feuilles photocopiées devraient venir en appui d'outils davantage structurés comme le manuel."

Le commentaire de la disposition paraphrase celle-ci et précise que les fichiers constitués de feuilles reproductibles et les cahiers d'exercices, exclus du champ d'application du décret en projet, sont considérés comme des "outils pédagogiques".

La section de législation du Conseil d'État se demande cependant si, compte tenu de l'objectif poursuivi par l'auteur du texte, la définition du "manuel scolaire" est apte à le réaliser; ainsi en omettant toute référence à un "livre", quel que soit son mode d'assemblage, la définition concernerait tant des ouvrages sur feuillets mobiles que des brochures qui seraient par exemple présentés sous des classeurs.

Il appartient à l'auteur du texte de préciser si telle est bien son intention.

Articles 3 et 12

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas la portée du terme agrément "indicatif". Il convient d'expliquer la signification de ce terme dans l'exposé des motifs.

2. La première condition de conformité des manuels et logiciels scolaires, à savoir que ceux-ci respectent les principes d'égalité et de non-discrimination, pourrait prêter à confusion. Il ne se conçoit en effet pas que ces outils pédagogiques méconnaissent d'autres droits fondamentaux, voire d'autres dispositions d'ordre public, comme une interprétation a contrario pourrait le laisser accroire. Le Conseil d'État n'aperçoit pas pourquoi il faudrait insister plus sur ce principe que sur d'autres de même valeur.

Il conviendrait de préciser, éventuellement à l'article 2, ce qu'il y a lieu d'entendre par "services d'inspection", par exemple en s'inspirant de la formulation retenue à l'article 20 du décret "missions".

3. L'habilitation visée à l'alinéa 2 devrait être mieux encadrée afin de satisfaire à l'article 24, § 5, de la Constitution.

4. La dernière phrase de l'alinéa 2 du point 12, en projet, est inutile et peut être omise. Elle trouverait néanmoins mieux sa place dans le commentaire des articles.

Articles 5 et 14, § 2

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier pourquoi, s'il n'est pas enseignant, un auteur ne pourrait pas soumettre son manuel à la Commission de pilotage. À défaut de justification objective et raisonnable dans le commentaire des articles, cette exclusion pourrait être considérée comme discriminatoire.

Article 6

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'écarter également des commissions de pilotage, les auteurs de préface des ouvrages qui sont soumis à cette commission.

Articles 8 et 17

Comme la section de législation l'a relevé à de multiples reprises ¹, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'oppose à ce que le législateur charge directement un service administratif d'une tâche d'exécution. Le décret doit habilitier le Gouvernement qui peut lui-même déléguer cette tâche. La même observation vaut pour les articles 10, 11, 19 et 20.

1

Voir notamment l'avis 36.796/4, donné le 5 avril 2004, sur un avant-projet devenu le décret du 12 mai 2004 portant diverses mesures de lutte contre le décrochage scolaire, l'exclusion et la violence à l'école et, notamment, la création du Centre de rescolarisation et de resocialisation de la Communauté française (Doc. parl., C.F., session 2003-2004, n° 535/1); l'avis 38.297/AG, donné le 10 mai 2005, sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} juillet 2005 portant diverses mesures en matière d'enseignement obligatoire et de promotion sociale, d'enseignement supérieur, de promotion de la santé à l'école, de la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire, de l'aide à la jeunesse, d'éducation permanente et de fonds budgétaires (Doc. parl., C.F., session 2004-2005, n° 111/1).

Articles 10 et 19

En droit budgétaire, un programme est une division d'un budget ². Le Conseil d'État n'aperçoit, dès lors, ni comment un programme budgétaire pourrait être institué auprès d'une administration ni, sauf à vouloir méconnaître le principe de l'annualité budgétaire, la justification de prévoir la création d'un programme ailleurs que dans le décret budgétaire.

Ces dispositions doivent être omises, et l'article 21 doit être adapté en conséquence.

Articles 11, 20, 23 et 24

L'article 174 de la Constitution consacre le principe de l'annualité budgétaire. Ce principe est transposé au niveau des communautés et des régions par l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Il ne se conçoit dès lors pas que le Gouvernement détermine tous les quatre ans les montants qui seront affectés à l'acquisition de manuels scolaires. Les articles 11 et 20 doivent être revus afin de se conformer au principe de l'annualité budgétaire ³.

Pour les mêmes motifs, les articles 23 et 24 doivent être omis.

²Voir les articles 12 et 13 des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991.

³

Sur ce principe, voir notamment l'avis 32.480/4, donné le 13 mars 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Doc. parl., Chambre, session 2001/2002, n° 1870/1; l'avis 38.186/4, donné le 23 mars 2005, sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 1969/1).

Article 21

Outre l'observation formulée sous les articles 10 et 19, conformément à la notification de la réunion du Gouvernement de la Communauté française du 13 janvier 2006, il faut supprimer, dans l'article 21, la mention de la gratuité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	G. KEUTGEN,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS