

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.532/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 19 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "fixant les règles de financement spécifiques des formations continuées dispensées par les établissements d'enseignement supérieur", a donné le 29 mai 2006 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 le fait que le budget général des dépenses de la Communauté française pour l'année budgétaire 2006 prévoit un crédit destiné au financement des formations continuées dans les universités, et qu'en vue de permettre l'organisation par les institutions de ces formations continuées dès le début de l'année académique 2006-2007, il convient d'informer le plus tôt possible ces institutions des modalités de ce financement afin de leur permettre d'introduire des demandes dans les formes prévues et de permettre au Gouvernement de sélectionner, dans un délai utile, les projets qui lui seront soumis".

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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 du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. L'arrêté en projet a fait l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des étudiants en date du 18 mai 2006. Il ressort du procès-verbal de cette concertation transmis par la déléguée du ministre que le texte soumis pour avis à la section de législation fera l'objet de modifications afin de rencontrer certaines demandes formulées par les organisations représentatives des étudiants.

.../...

Il est rappelé que dans l'hypothèse où le texte d'un projet est modifié ultérieurement à la saisine du Conseil d'État pour tenir compte d'une telle concertation, il convient de soumettre à nouveau le texte ainsi modifié à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

2. L'accord du Ministre du Budget a été sollicité le 3 mai 2006, il ne figure toutefois pas dans les pièces du dossier soumis au Conseil d'État. Il convient que l'auteur du projet s'assure que cette formalité a bien été accomplie et complète le préambule par l'indication de la date à laquelle cet accord a été donné.

Fondement juridique

1. Comme l'indique le préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 20, alinéa 4, du décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités, qui dispose

"Le Gouvernement peut toutefois fixer des règles de financement spécifiques pour certaines formations continuées."

Dans son avis 36.275/2, donné le 14 janvier 2004, sur l'avant-projet devenu le décret du 31 mars 2004, précité, la section de législation du Conseil d'État a fait l'observation suivante au sujet de cette disposition :

"Selon la Cour d'arbitrage :

"L'article 24, § 5, de la Constitution traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les aspects essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement, mais il n'interdit pas que des délégations soient données, sous certaines conditions, à d'autres autorités.

Il ne résulte pas de l'article 24, § 5, de la Constitution que le législateur décréte puisse seulement confier des missions au gouvernement de communauté. Cette conclusion ne découle pas non plus de l'article 24, § 5, de la Constitution lu en combinaison avec l'article 33 de la Constitution et avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

Cette dernière disposition implique que le pouvoir exécutif de la communauté appartient au gouvernement de communauté mais n'empêche pas dans l'absolu que le législateur décrétal puisse attribuer des tâches d'exécution ou un pouvoir de décision à d'autres autorités, pourvu qu'il n'excède ni ne viole à cette occasion le pouvoir qui lui est reconnu par la Constitution.

L'article 24, § 5, exige que les délégations confiées par le législateur décrétal ne portent que sur la mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur décrétal lui-même. À travers ces délégations, un gouvernement de communauté ou une autre autorité ne saurait combler l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées ⁽¹⁾.

Ne répondent pas à ces conditions les habilitations faites au Gouvernement, contenues notamment dans les articles 20, alinéa 4, 42, alinéa 2, 43, alinéa 4, 44, alinéa 2, 64, §§ 2 et 4, 74, 75, 84, § 1^{er}, alinéa 3, 145, en ce qu'il insère dans la loi du 28 avril 1953, précitée, des articles 49*bis* et 49*quater*, qui confèrent de larges habilitations au Gouvernement, et 160, § 3."

L'attention de son auteur est en conséquence attirée sur ce que l'arrêté en projet repose sur une base légale fragile, au regard de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en la matière ⁽²⁾.

2. L'arrêté en projet charge le CIUF de rendre un avis sur les demandes de financement de formations continuées ⁽³⁾.

Selon l'article 6 de l'arrêté en projet,

"Sur la base de l'avis du C.I.U.F., le Gouvernement répartit, en fonction des critères définis à l'article 5, les moyens entre les formations continuées qui satisfont aux conditions."

⁽¹⁾ C.A., arrêt n° 30/96 du 15 mai 1996, considérants B.5.5 à B.5.7. Dans le même sens, arrêt n° 14/2000 du 2 février 2000, considérant B.2.2.

⁽²⁾ Voir, dans le même sens, l'observation de l'inspecteur des finances.

⁽³⁾ La note au gouvernement précise à ce propos que "le décret du 9 janvier 2003 qui crée le CIUF lui donne une compétence d'avis sur demande du Gouvernement, il ne s'agit donc pas à proprement parler de lui confier une mission supplémentaire". Cette analyse peut être suivie. Il ne peut donc être exclu, a priori, qu'une mission d'avis soit prévue dans le projet d'arrêté.

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition pourrait être interprétée comme conférant un caractère contraignant à l'avis du CIUF, ce qui ne pourrait être admis. En effet, donner un tel caractère à l'avis du CIUF reviendrait à déposséder le Gouvernement de son pouvoir décisionnel, ce qui serait contraire à l'article 20, alinéa 4, du décret du 31 mars 2004, précité. En outre, un tel pouvoir ne pourrait être confié au CIUF que par une disposition réglementaire.

Interrogée sur la portée de l'expression "sur la base de l'avis du C.I.U.F.", la déléguée de la ministre a précisé qu'il ne s'agissait pas de donner à l'avis du CIUF un caractère contraignant.

Il convient par conséquent de remplacer, à l'article 6 du projet, les mots "sur la base de l'avis du C.I.U.F.", par les mots "après avis du CIUF".

3. La mission confiée au CIUF par l'arrêté en projet ne se limite toutefois pas à rendre un avis sur les demandes de financement des formations continuées.

En effet, l'arrêté en projet prévoit que le CIUF établit un modèle de demande de financement ⁽⁴⁾, transmet au Gouvernement un rapport de synthèse de toutes les formations continuées organisées par les institutions universitaires ⁽⁵⁾ et lui permet de proposer un élargissement de la liste des domaines répertoriés à l'article 2, 6°, à d'autres domaines dans lesquels des initiatives futures de formation continue répondraient aux besoins tels que définis au 1° du même article ⁽⁶⁾.

L'établissement d'un modèle de financement ne fait pas partie des missions confiées au CIUF par l'article 12 du 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. Or, cet article n'habilite pas, pas plus

⁽⁴⁾ Article 5 de l'arrêté en projet.

⁽⁵⁾ Article 8 de l'arrêté en projet.

⁽⁶⁾ Article 8 de l'arrêté en projet.

que d'autres dispositions décrétales, le Gouvernement à compléter les missions ainsi définies ⁽⁷⁾.

Quant à l'élargissement de la liste des domaines répertoriés à l'article 2, 6°, du projet, il va de soi qu'il ne peut s'agir que d'un avis à formuler par le CIUF sur ce point.

L'arrêté en projet sera revu en conséquence.

⁽⁷⁾ Voir en ce sens l'avis 39.921/2, donné le 8 mars 2006, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "réglant les conditions d'octroi de moyens supplémentaires aux académies pour l'aide à la réussite".

La chambre était composée de

Messieurs	P. HANSE,	conseiller d'État, président,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Mme L. VANCRAVEBECK , auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. HANSE