

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.080/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 28 août 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2006, ^(*) sur un avant-projet de décret "renforçant le dispositif des «services d'accrochage scolaire» et portant diverses mesures en matière de règles de vie collective au sein des établissements scolaires", a donné le 6 septembre 2006 l'avis suivant :

^(*) Par une télécopie de la Ministre-Présidente du 17 août 2006.

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. Le titre I de l'avant-projet de décret, qui remplace le titre VI du 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 ¹, vise à confier les missions du "Centre de rescolarisation et de resocialisation" aux "services d'accrochage scolaire" pour renforcer le dispositif existant et l'étendre à l'ensemble du territoire de la Communauté française.

Selon l'exposé des motifs, le présent avant-projet de décret

"(...) prend toute son importance et toute sa mesure par la volonté d'amener le secteur de l'enseignement et celui de l'aide à la jeunesse à travailler en partenariat."

et il prévoit donc

"(...) l'agrément et le subventionnement de douze «services d'accrochage scolaire» à la fois par le secteur de l'enseignement et par celui de l'aide à la jeunesse".

En outre,

"(...) les services respectifs de l'inspection de l'enseignement et de l'aide à la jeunesse seront chargés du contrôle des dispositions visées par ce projet de décret".

Ainsi conçu, le dispositif établi par l'avant-projet de décret est "à cheval" sur la compétence en matière d'enseignement, matière que l'article 127, § 1^{er}, 2°, de la Constitution a attribuée à la Communauté française, et sur celle de la politique d'aide aux

⁽¹⁾ Il est suggéré d'adapter l'intitulé de ce décret.

personnes, et plus précisément de la protection de la jeunesse, politique qui a également été attribuée à la Communauté française en vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pris en application de l'article 128 de la Constitution.

2. Dans son avis 36.796/4, donné le 5 avril 2004, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 12 mai 2004, précité, le Conseil d'État a cru devoir soulever des objections fondamentales, notamment à l'égard du "Centre de rescolarisation et de resocialisation", fondées sur le non-respect de l'article 24, §§ 1^{er} et 5, de la Constitution. La question se pose néanmoins de savoir si les dispositions du titre I de l'avant-projet de décret ne concernent pas davantage la protection de la jeunesse qui, selon la Cour d'arbitrage,

"(...) lors même qu'elle présente un caractère contraignant, revêt d'ailleurs toujours essentiellement une finalité d'aide et d'assistance"

et

"(...) la compétence en cette matière implique (dès lors) aussi, notamment l'adoption de règles relatives aux institutions et établissements dans lesquels sont appliquées des mesures de protection de la jeunesse" ².

En effet, les services d'accrochage scolaire qui accueillent les mineurs en dehors des locaux des établissements d'enseignement (article 23 en projet) ont pour mission d'apporter une aide sociale, éducative et pédagogique aux mineurs par l'accueil en journée et, le cas échéant, une aide et un accompagnement dans leur milieu familial (article 19 en projet) avec comme objectif poursuivi

"(...) le retour réussi le plus possible du mineur à l'école ou dans un centre de formation après avoir peaufiné son projet personnel de vie en vue d'une insertion socio-professionnelle ultérieure" (exposé des motifs) ³.

(2) Arrêts n° 66/88 du 30 juin 1988, considérant 2.B., et n° 67/88 du 9 novembre 1988, considérant 4.B.

(3) Le fait que, selon l'exposé des motifs, "(...) l'aide et l'accompagnement visé par le projet de décret sont dispensés de manière transitoire" n'est pas de nature à démentir cette constatation. Comme l'a, par ailleurs, constaté le représentant de l'autorité lors de la négociation syndicale, "l'accent a surtout été mis sur ce qui participe à la resocialisation, s'agissant souvent d'un préalable à une rescolarisation réussie" et "le texte fait (donc) partie d'un dispositif beaucoup plus large qui dépasse et de loin le secteur de l'enseignement".

En outre, selon l'article 32, alinéa 1^{er}, en projet,

"(...) le service d'accrochage scolaire travaille sur la base volontaire du mineur et de ses parents ou de la personne investie de l'autorité parentale"

mais l'article 31, § 2, en projet prévoit également que

"(...) le mineur à qui il a été recommandé la prise en charge par un service d'accrochage scolaire et qui la refuse ou qui l'interrompt, est signalé au conseiller de l'aide à la jeunesse qui examine la situation dans le cadre de ses compétences telles que décrites suivant le décret du 4 mars 1991 (relatif à) l'aide à la jeunesse".

3. Il semble donc que tel que conçu aujourd'hui, le dispositif du titre I de l'avant-projet de décret relève plutôt de la compétence communautaire en matière de politique d'aide aux personnes car il a pour objet essentiel d'apporter une aide aux jeunes même s'il ressort tant du texte que de l'exposé des motifs que

"(...) le volet pédagogique revêt (...) beaucoup d'importance puisque les mineurs doivent répondre à l'obligation scolaire" ⁴.

⁽⁴⁾ Contrairement, par exemple, au projet de décret "relatif aux missions, programmes et rapport d'activités des centres psycho-médico-sociaux" actuellement examiné par le Parlement (Doc. P.C.F., 2005-2006, n° 277/1, pp. 26-31) qui est également "à cheval" sur ces deux compétences mais les centres P.M.S. ont, depuis toujours, été rattachés à la matière d'enseignement. Lors de la révision de la Constitution en 1988, le Constituant a d'ailleurs voulu maintenir cette situation (voir à ce sujet la Note explicative de la proposition du Gouvernement de révision de l'article 17, devenu 24, de la Constitution qui précise : "à l'article 17, comme à l'article 59bis, § 2, alinéa 1^{er}, 2° (article 127, § 1^{er}, 2° nouveau), le terme «enseignement» s'entend dans le sens large et comprend donc également l'enseignement universitaire ainsi que les centres P.M.S. (...). Il est convenu, en outre, que les centres P.M.S. sont également visés par l'article 17 (article 24 nouveau) et sont compris dans les termes plus généraux d'«établissement d'enseignement». Ceci est conforme à la phrase liminaire des résolutions du Pacte scolaire de 1958" (Doc. parl., Sénat, S.E., 1988, n° 100-1/1°).

Il s'indiquerait toutefois que, pour lever toute incertitude quant à l'application éventuelle de l'article 24 de la Constitution, l'auteur réexamine l'avant-projet de décret en faisant encore mieux apparaître qu'il s'agit en premier lieu de sa compétence en matière de protection de la jeunesse qu'il entend mettre en oeuvre ⁵.

Cette question a également une incidence sur l'agrément et le subventionnement des services d'accrochage scolaire sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale car le champ d'application diffère également selon que l'avant-projet de décret règle une matière visée à l'article 127 de la Constitution (enseignement) ou une matière visée à l'article 128 de la Constitution (matières personnalisables).

Observations particulières

Dispositif

Article 1^{er}

1. Il est d'usage qu'un article distinct soit consacré à chacune des dispositions de nature législative qui doivent être modifiées, remplacées ou insérées. Cela permettra au Parlement de la Communauté française de procéder à la discussion, au dépôt d'amendements éventuels et au vote article par article.

⁽⁵⁾ Dans son avis 27.394/2, donné le 30 mars 1998, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en oeuvre de discriminations positives, le Conseil d'État avait déjà relevé : "L'article 29 attribue de nouvelles compétences aux centres psycho-médico-sociaux. Les articles 30 et 31 attribuent de nouvelles compétences aux institutions de l'aide à la jeunesse. Du point de vue de la méthode suivie, le Conseil d'État estime que, plutôt que d'envisager l'adoption de ces deux dispositions dans des textes autonomes par rapport, d'une part, à la loi du 1^{er} avril 1960 relative aux centres psycho-médico-sociaux et, d'autre part, au décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, mieux vaut, dans un souci de cohérence et de sécurité juridique, réunir dans un seul décret toutes les dispositions relatives au fonctionnement des mêmes institutions (...). Ce faisant, les auteurs du projet pourraient s'assurer de la parfaite compatibilité des dispositions projetées avec les normes existantes." (Doc. P.C.F., session 1997-1998, n° 235/1).

2. Selon l'article 18, alinéa 2, en projet, les services d'accrochage scolaire doivent répondre aux conditions énumérées aux articles 21 et suivants en projet pour être agréés par le Gouvernement. Les services qui remplissent ces conditions d'agrément ne sont néanmoins pas tous subventionnés (voir article 18, alinéas 1^{er} et 5, en projet). L'article 20, en projet, énonce simplement que le Gouvernement définit le montant des subventions attribuées aux douze services d'accrochage scolaire subventionnés.

Conformément à l'article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, le législateur décréte doit fixer les règles essentielles de l'octroi des subventions et déterminer leur montant. Il convient, dès lors, de compléter l'avant-projet de décret sur ce point.

3. À la suite de la modification de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations par la loi du 2 mai 2002, le terme "établissement d'utilité publique" a été remplacé par celui de "fondation". Il convient, dès lors, d'adapter l'article 21 en projet.

4. Comme relevé ci-avant, il ressort des articles 18, alinéas 1^{er} et 5, et 20 en projet que le Gouvernement agréé les services d'accrochage scolaire et en subventionne au moins douze et que les services agréés ne reçoivent pas nécessairement tous des subventions. Aux articles 27, alinéa 3, et 28 en projet, il faut donc préciser que la Commission d'agrément propose l'agrément ou l'agrément et le subventionnement et que le Gouvernement agréé ou agréé et subventionne les services d'accrochage scolaire.

5. Il n'appartient pas au législateur décréte d'organiser l'administration. Conformément aux articles 68, 69 et 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement de déléguer ses compétences aux autorités qu'il désignera, selon les modalités qu'il déterminera ⁶.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis 36.796/4, précité.

Il convient, dès lors, d'adapter les articles 29 à 31 en projet de manière à viser le Gouvernement à la place de la direction générale de l'enseignement obligatoire, de l'administration générale de l'enseignement et de la recherche scientifique, du service d'inspection de l'enseignement et le service de l'inspection pédagogique de la direction générale de l'aide à la jeunesse.

6. L'article 36 en projet ne vise pas l'hypothèse prévue par l'article 31 du décret du 30 juin 1998, précité. Il convient de vérifier si telle est bien l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Articles 7, 8, 9 et 11

Les articles 7 et 9 de l'avant-projet de décret, qui imposent de nouvelles obligations au chef d'établissement, comportent des termes ou expressions ayant un caractère flou ⁷. "Les modalités de communication et de motivation" de certains faits au conseiller à l'aide à la jeunesse ne sont pas déterminés par le texte mais se font "selon les modalités (...) préalablement définies avec ce dernier".

Conformément à l'article 24, § 5, de la Constitution, les éléments essentiels doivent être fixés par décret. Par conséquent, les articles 7 et 9 de l'avant-projet de décret doivent être revus.

Le mot "notamment" dans les articles 7 à 9 de l'avant-projet de décret implique, en outre, que l'énumération qui suit n'est pas limitative et est, dès lors, difficilement compatible avec la précision nécessaire pour déterminer les obligations imposées aux chefs d'établissement. Ce mot doit, dès lors, être omis.

⁽⁷⁾ Voir aussi, à ce sujet, l'avis 27.394/4, précité dans lequel le Conseil d'État avait déjà constaté que "la rédaction du projet est à ce point absconse que la sécurité juridique requiert que la plupart de ses dispositions soient réécrites afin d'en permettre une lecture plus intelligible".

Il est, par ailleurs, renvoyé à l'observation n° 4 formulée sous l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret.

Articles 12 et 13

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que l'intervention du législateur dans un texte de nature réglementaire a pour conséquence d'instituer un régime hybride, dont l'inconvénient majeur est d'établir un risque de confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire.

Article 14

Il ressort de l'article 76, alinéa 1^{er}, 4°, du 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 que le règlement d'ordre intérieur est porté à la connaissance de chaque élève préalablement à son inscription ainsi qu'à celle de ses parents ou de la personne investie de l'autorité parentale s'il est mineur.

L'alinéa 2 de l'article 77*bis* en projet fait donc double emploi avec cette disposition et doit être omis.

Article 18

En ce qui concerne les conditions d'octroi des subventions, il est renvoyé à l'observation n° 2 formulée sous l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	conseiller d'État, président,
Mesdames	Ph. QUERTAINMONT, M. BAGUET,	conseillers d'État,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Ph. HANSE