

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.111/2

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 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2006^(*), sur un avant-projet de décret "garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant", a donné le 25 septembre 2006 l'avis suivant :

^(*) Par lettre de la Ministre-Présidente du 1^{er} 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.

Formalités préalables

Le décret du 20 juillet 2006 relatif à la concertation des Organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs de l'enseignement et des centres PMS subventionnés est, conformément à son article 17, entré en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à savoir le 5 septembre 2006.

En vertu de son article 4, l) et p), il requiert la concertation avec les organes de représentation, sur les textes normatifs portant notamment sur le subventionnement et "la politique, la répartition et la mise à disposition d'équipements spécifiques des établissements d'enseignement". L'avant-projet examiné règle ces matières.

Il doit, dès lors, être soumis à la concertation avec les organes de représentation des pouvoirs organisateurs.

Observations générales

1. Ainsi que le relevait déjà l'inspecteur des finances dans son avis du 23 janvier 2006, l'avant-projet de décret examiné reproduit pour l'essentiel des dispositions qui figurent dans deux accord de coopération. Le premier, conclu avec la Région wallonne, est relatif à l'équipement mis à disposition dans le cadre de la revalorisation de l'enseignement qualifiant. Le second, conclu avec la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française, est relatif à l'équipement mis à disposition dans le cadre de la revalorisation de l'enseignement qualifiant et à la collaboration entre les centres de technologies avancées et les centres de référence professionnelle.

.../...

Dans ces accords de coopération, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les autorités communautaires et régionales mettent en commun des compétences propres ¹, à savoir, d'une part, les compétences communautaires en matière d'enseignement (article 127 de la Constitution) et de reconversion et recyclage professionnel (article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980), cette dernière compétence étant exercée respectivement par la Région wallonne et la Commission communautaire française (article 3, 4°, du décret du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française) et, d'autre part, la compétence régionale en matière de politique de l'emploi (article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980). Dès lors, par définition, la Communauté française ne peut, sans outrepasser ses compétences, reproduire dans un décret unilatéral les dispositions de l'accord de coopération, celles-ci portant pour partie soit sur des compétences communautaires exercées par la Région wallonne et la Commission communautaire française, soit sur des compétences régionales.

Les dispositions de l'avant-projet qui reproduisent ou paraphrasent les accords de coopération seront donc omises de l'avant-projet examiné.

2. En conséquence, l'avant-projet ne contiendra plus que les dispositions relatives à l'équipement pédagogique des établissements d'enseignement qualifiant, dans lesquelles la Communauté française règle exclusivement une matière d'enseignement. Il s'agit essentiellement de l'article 3, 1°, en partie de l'article 4, §§ 1^{er} et 5, et des articles 7 à 13, étant entendu que les comités de pilotage et les commissions de suivi opérationnel qui y sont instituées doivent être composées et organisées de manière telle qu'elles relèvent exclusivement de la Communauté française.

(1) Voir à ce propos, notamment, C.A., arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994, arrêt n° 101/2001 du 13 juillet 2001; Avis de la section de législation du Conseil d'État 30.037/2, donné le 24 mai 2000, sur un avant-projet de décret "portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles" (Doc. C.C.F., session 1999-2000, n° 95/1).

En outre, de nombreuses dispositions du projet énoncent le but qu'elles poursuivent (Considérants de l'accord de coopération). Il convient de ne reproduire dans le dispositif que les dispositions à caractère normatif, le but poursuivi pouvant être explicité dans l'exposé des motifs.

3. Dans ce volet, l'avant-projet examiné a pour objet de remplacer le décret du 28 avril 2004 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement secondaire technique et professionnel, qu'il abroge.

L'avant-projet devenu le décret du 28 avril 2004 a fait l'objet de l'avis de la section de législation du Conseil d'État 36.553/2, donné le 8 mars 2004. Celui-ci contenait l'observation générale suivante :

"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." ²

L'avant-projet à l'examen appelle la même observation.

4. Il résulte de l'article 4, §§ 1^{er} et 5, alinéa 2, que l'avant-projet entend fixer le montant annuel que la Communauté française consacrera aux investissements en équipement jusqu'en 2013.

⁽²⁾ Doc. C.C.F., session 2003-2004, n° 515/1.

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 les articles 13, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Suivant ces dispositions, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an, de sorte qu'il n'appartient pas au législateur décentralisé de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir. Il en va de même du principe de la spécialité budgétaire ³. Comme l'article 4 de l'avant-projet lierait le législateur budgétaire pour l'avenir, il doit donc être omis dans la mesure où, méconnaissant ce principe de l'annualité budgétaire, il aurait pour effet de déposséder le législateur budgétaire de ses prérogatives en matière de vote du budget et de contrôle du Gouvernement ⁴.

* *

*

(3) Article 180, alinéa 2, de la Constitution.

(4) Voir en ce sens, 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); l'avis 38.186/4, précité; l'avis 39.782/2, donné le 15 février 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 19 mai 2006 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 (Doc. P.C.F., session 2005-2006, n° 244/1); l'avis 39.800/2, donné le 8 mars 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire et au certificat d'études de base au terme de l'enseignement primaire (Doc. P.C.F., session 2005-2006, n° 251/1); l'avis 39.994/4, donné le 22 mars 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 30 juin 2006 relatif à l'insertion sociale des jeunes par le sport, instaurant un "chèque sport" (Doc. P.C.F., session 2005/2006, n° 262/1).

Voir également l'article 3 de 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, dont l'entrée en vigueur est, en ce qui concerne la Communauté française, reportée au 1^{er} janvier 2007 par un arrêté royal du 18 mars 2004.

Vu l'importance des observations générales qui requièrent que l'avant-projet soit fondamentalement revu, le Conseil d'État s'abstient de faire des observations particulières.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS