

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.332/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 15 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 14 juillet 2006 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif à l'équipement mis à disposition dans le cadre de la revalorisation de l'enseignement qualifiant", a donné le 11 octobre 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.

A. Observation relative à l'avant-projet de décret

L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment touche aussi bien à une compétence qu'exerce la Région wallonne dans les matières régionales (la politique de l'emploi - article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) qu'à une compétence dont l'exercice lui a été confié dans la sphère des matières communautaires, en vertu des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (la reconversion et le recyclage professionnels - article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée).

Eu égard à cet élément, c'est par deux décrets distincts - et non pas par un seul, comme semblent l'envisager les auteurs de l'avant-projet de décret à l'examen - que la Région wallonne doit donner son assentiment à l'accord de coopération à l'examen, l'un au titre de ses compétences dans les matières régionales, et l'autre au titre de ses compétences dans les matières communautaires ¹.

⁽¹⁾ Sur l'obligation, pour la Région wallonne, de prendre deux décrets distincts pour donner son assentiment à un accord de coopération portant aussi bien sur des matières régionales que sur des matières communautaires, voir notamment l'avis 38.443/4, donné le 1^{er} juin 2005, sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération entre l'État, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée" (Doc. Parl. wallon, 2004-2005, n^{os} 186/1 et 187/1); l'avis 39.413/2 donné le 13 décembre 2005 sur un avant-projet devenu les décrets du 11 mai 2006 portant assentiment à l'accord de coopération du 24 février 2005 relatif à la mobilité interrégionale des chercheurs d'emploi, conclu entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région wallonne, la Région flamande, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française (Doc. Parl. wallon, 2005-2006, n° 340/1 et 346/1).

B. Observations relatives à l'accord de coopération

I. Caractère normatif d'un accord de coopération

Les accords de coopération qui reçoivent l'assentiment des législateurs concernés, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sont dans leur intégralité des textes normatifs et doivent dès lors être rédigés comme tels.

Tout d'abord, un texte destiné à produire des effets de droit doit être rédigé avec clarté, précision et rigueur ².

Ainsi, les bénéficiaires de la norme doivent être identifiés avec clarté. Il convient par exemple de mentionner la référence normative précise "du projet Cyberclasses" (article 1^{er}, 1°, alinéa 1^{er}).

Les obligations des parties doivent être énoncées avec précision. Quelle est par exemple la portée exacte de l'engagement de la Communauté française "à inviter les établissements" à entreprendre une série d'actions (article 1^{er}, 1°, alinéa 4). En outre, dans un texte normatif, le caractère obligatoire s'exprime par le recours à l'indicatif et non au futur ou à d'autres tournures; un grand nombre de dispositions de l'accord de coopération sont, dès lors, mal rédigées : par exemple, à l'article 1^{er}, 1°, alinéa 4, il est prévu que la Région wallonne "s'engage à adapter"; à l'article 1^{er}, 2°, alinéa 4, a), que "chaque CTA doit accueillir", etc...

⁽²⁾ En ce sens, par exemple, l'avis 38.404/2, donné le 1^{er} juin 2005 sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2005 modifiant le décret du 12 décembre 2000 relatif à la formation initiale des instituteurs et des régents, Doc. P.C.F., session 2004-2005, n° 124/1.

Ensuite, dans un texte normatif, seule doit être énoncée la règle et non pas son objectif ³. Celui-ci trouvera place dans le préambule de l'accord de coopération. De nombreuses dispositions de l'accord de coopération méconnaissent cette règle. Ainsi, par exemple, le nombre de CTA à créer à l'échéance 2013 (article 1^{er}, 2°, alinéa 10), devrait soit être présenté sous forme normative et demeurer dans le dispositif, soit ne constituer qu'un objectif et figurer dans le préambule. L'article 2, entre autres, dont les deux premiers alinéas commencent par le mot "afin", appelle la même observation. L'article 5 s'expose à une critique du même ordre.

II. Respect du principe de légalité

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'accord de coopération ne définit pas avec suffisamment de précision 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 ⁴.

(3) En ce sens, par exemple, l'avis 37.593/1, donné le 8 septembre 2004 sur un avant-projet devenu la loi du 1^{er} juin 2005 portant modification de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, Doc. parl., Chambre, session 2004-2005, n° 1596/1.

(4) Voir déjà en ce sens l'avis 36.553/2, donné le 8 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 28 avril 2004 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement secondaire technique et professionnel, Doc. C.C.F., session 2003-2004, n° 515/1; l'avis 41.111/2, donné le 25 septembre 2006 sur un avant-projet de décret "garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant".

III. Respect de la liberté d'association et du principe d'égalité

1. L'accord de coopération règle certains aspects de la composition et du fonctionnement d'associations sans but lucratif ⁵.

Selon la Cour d'arbitrage,

"B.8. Lorsque la liberté d'association est utilisée pour assurer l'exercice d'une autre liberté, elle acquiert une dimension particulière qui requiert l'attention spéciale du juge constitutionnel.

(...)

B.10. L'article 27 de la Constitution, qui reconnaît le droit de s'associer, comme celui de ne pas s'associer, et qui interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives, n'empêche pas davantage le législateur de prévoir des modalités de fonctionnement et de contrôle lorsque l'association est subventionnée par les pouvoirs publics.

B.11. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une disposition constitutionnelle qui est invoquée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans la disposition constitutionnelle en cause.

Afin de déterminer la portée de la liberté d'association, garantie par l'article 27 de la Constitution, il convient dès lors d'avoir également égard à, entre autres, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Aux termes de cette disposition, l'exercice de la liberté d'association «ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui»." ⁶.

⁽⁵⁾ Voir notamment l'article 1^{er}, 2^o, alinéa 2, relatif aux Centres de Technologies Avancées; l'article 3,..., relatif à une asbl ayant pour objet de prospecter les entreprises...

⁽⁶⁾ C.A., arrêt n° 48/2005 du 1^{er} mars 2005.

Il appartient dès lors aux auteurs de l'avant-projet de démontrer, dans l'exposé des motifs, que les atteintes portées à la liberté d'association par l'accord de coopération sont nécessaires pour atteindre l'un des objectifs visés à l'article 11 de la Convention et que la mesure envisagée est proportionnée à cet objectif.

2. L'article 3 de l'accord de coopération, prévoit le subventionnement d'une asbl chargée de prospecter certaines institutions susceptibles de céder du matériel aux établissements d'enseignement. Il ressort de la note au Gouvernement conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne que cette asbl est déjà désignée et qu'elle est d'ailleurs déjà subventionnée sur la base de l'article 4 du décret de la Communauté française du 28 avril 2004 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement secondaire technique et professionnel.

Le principe d'égalité, consacré par les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution, requiert que, dans le cas où le législateur décide de subventionner une seule asbl, celle-ci soit sélectionnée sur la base de critères objectifs et au terme d'une comparaison des différentes candidatures. Ces éléments ne sont pas définis dans l'accord de coopération ⁷.

IV. Respect du principe de l'annualité budgétaire

L'article 3 de l'accord de coopération fixe des crédits que la Région wallonne et la Communauté française affecteront jusqu'à l'année budgétaire 2013.

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 décréteil de déroger à cette règle de l'annualité budgétaire en déterminant les affectations pour les années à venir. Il en va

⁽⁷⁾ Voir déjà en ce sens l'avis 36.553/2, précité.

de même du principe de la spécialité budgétaire ⁸. L'article 4 de l'accord de coopération ne répond pas à ce principe puisqu'il lie le législateur budgétaire pour l'avenir 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 ⁹.

V. Respect du principe de la séparation des pouvoirs

De nombreuses dispositions de l'accord de coopération attribuent des compétences à des ministres, à la direction générale de l'enseignement obligatoire, ... etc.

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

(9) 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); l'avis 41.111/2, précité.
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.

Comme la section de législation l'a rappelé à de multiples reprises, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'oppose à ce que le législateur charge directement un membre du Gouvernement ou un service administratif d'une tâche d'exécution ¹⁰.

VI. Le champ d'application de l'accord de coopération

1. En vertu de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un accord de coopération permet à deux ou plusieurs autorités de régler en commun des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes à elles seules.

La section de législation a constaté, en son avis 41.111/2, précité, que la réglementation relative à l'équipement pédagogique des établissements d'enseignement qualifiant relève exclusivement de la matière de l'enseignement et doit donc être réglée par la seule Communauté française. Certaines dispositions de l'accord de coopération abordant cette matière (voir notamment l'article 3, partim) ne répondent pas à cette exigence.

2. Si certaines dispositions de l'accord de coopération ne sont destinées à s'appliquer qu'à la Région de langue française, (voir notamment l'article 3 in fine), d'autres ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire de la Communauté française, en ce compris la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il en va notamment ainsi des dispositions définissant les critères d'éligibilité des CTA. Parmi ces derniers critères figurent l'exigence d'une inscription dans les politiques de formation professionnelle et d'emploi (article 1^{er}, 2°, alinéa 4). Pareils critères ne peuvent s'appliquer en Région bilingue de Bruxelles-Capitale sans un accord de coopération conclu entre la Communauté française et, d'une part, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et, d'autre part, la Commission communautaire française.

⁽¹⁰⁾ Voir notamment 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).

Il en va de même s'agissant de l'organisation de la Task Force (article 2), dont la note au Gouvernement conjoint de la Communauté française et de la Région wallonne expose d'ailleurs qu'elle sera mise en place "en lien avec la Commission communautaire française".

La même note évoque d'ailleurs la négociation d'un accord de coopération entre la Communauté française, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française.

La sécurité juridique et l'égalité des élèves de la Communauté française serait mieux assurée si un seul accord de coopération était conclu entre les différentes parties intéressées.

Si cette option ne peut être retenue, l'accord de coopération ne trouvera à s'appliquer effectivement que sur le territoire de la Région de langue française. Un accord ultérieur, conclu entre la Communauté française, la Région bilingue de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française, réglerait la matière pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale. Le Conseil d'État n'aperçoit toutefois pas, dans cette hypothèse et à moins d'envisager un troisième accord regroupant l'ensemble des parties concernées, comment la Task Force, par exemple, pourrait regrouper des représentants de toutes les parties.

C. Conclusion

Compte tenu des observations formulées ci-dessus, il ne pourra être porté assentiment à l'accord de coopération qu'après révision de celui-ci.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	Ph. QUERTAINMONT,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS