

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 42.610/2
DU 2 AVRIL 2007

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 27 mars 2007, 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 Universités et les Hautes Écoles", a donné 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 présent projet tend à étendre aux Hautes Écoles le financement des formations continuées et qu'il convient, à l'instar de ce qui a été prévu pour les universités, de soumettre les demandes de financement à l'avis du Conseil général des Hautes Écoles. En outre, pour permettre tant au CIUF et au CGHE qu'au Gouvernement de donner son appréciation sur les formations continuées notamment en vue d'éviter les doublons, il convient de prévoir un temps suffisant pour l'examen de ces demandes et que par conséquent, il est important de fixer au 15 mai précédant l'année académique la date d'introduction des demandes. Il convient, afin de permettre aux Hautes Écoles et aux Institutions universitaires de respecter ce délai en introduisant un dossier suffisamment étayé, de fixer dans le plus bref délai les conditions d'octroi du financement et les critères de choix des formations continuées qui seront financées."

Par un courrier adressé le 29 mars 2007 à l'auditeur-rapporteur, la motivation de l'urgence a été complétée comme suit :

"Comme ma note soumettant ce projet au Gouvernement l'indique, le budget général des dépenses de l'année budgétaire 2007 prévoit un crédit supplémentaire, pour permettre le financement des formations continuées organisées par les Hautes Écoles. Pour que ce crédit puisse être utilisé, il est indispensable que les Hautes Écoles puissent organiser ces formations dès la prochaine année académique. En outre, pour éviter les doublons avec les formations continuées organisées par les Universités, il s'impose de revoir également la procédure de subventionnement des formations continuées par celles-ci.

Voilà les raisons pour lesquelles il est nécessaire de prévoir au 15 mai 2007 la date d'introduction des demandes tant des Hautes Écoles que des Universités, et donc de prendre d'urgence cet arrêté, comme l'indiquait mon courrier du 27 mars dernier."

*

* *

.../...

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.

Observations générales

1. Dans son avis 40.532/2, précité, la section de législation faisait l'observation suivante qui demeure d'actualité :

"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 décréteil 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 décréteil ne portent que sur la mise en oeuvre des principes arrêtés par le législateur décréteil 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. Dans son avis 40.532/2, précité, la section de législation faisait cette autre observation, qui demeure également d'actualité :

"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 décrétable.

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 continuée 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 que d'autres dispositions décrétables, 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."

⁽⁴⁾ Article 5 de l'arrêté en projet.

⁽⁵⁾ Article 8 de l'arrêté en projet.

⁽⁶⁾ Article 8 de l'arrêté en projet.

⁽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 "régulant les conditions d'octroi de moyens supplémentaires aux académies pour l'aide à la réussite".

Les mêmes observations valent mutatis mutandis pour le Conseil général des Hautes Écoles, qui est chargé par les articles 9 à 12 du projet de missions similaires, s'agissant des Hautes Écoles, à celles que les articles 5 à 8 attribuent au CIUF s'agissant des universités. En effet, l'article 79 du décret n'habilite pas davantage le Gouvernement à compléter les missions du CGHE que l'article 12 du décret du 9 janvier 2003 n'habilite le Gouvernement à compléter les missions du CIUF.

Observation particulière

Préambule

L'alinéa 6 reproduira précisément l'ensemble de la motivation de l'urgence telle qu'elle résulte de la demande d'avis et du texte complémentaire remis par le demandeur d'avis.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE