

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 50.958/2
DU 14 MARS 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la Communauté française, le 16 février 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « portant diverses mesures relatives à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire ordinaires, notamment en matière de taille des classes », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 suivantes.

Formalités préalables

En vertu de l'article 5, alinéa 1^{er}, 2^o, et 14, 1^o, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', tous les avant-projets de décret, projets d'arrêté, de circulaire ou de décision qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles doivent être soumis, pour avis préalable, aux Inspecteurs des Finances et à l'accord préalable du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

Dans leur avis du 24 juin 2011 sur l'avant-projet de décret modifiant les modalités de financement du décret « encadrement différencié », les Inspecteurs des Finances ont relevé :

« En sa séance du 16 juin 2011, le Gouvernement de la Communauté française a décidé (notamment) ce qui suit : (...).

La proposition introduite consistant à la mise en œuvre conforme de la décision de principe déjà adoptée par le Gouvernement, l'Inspection des Finances n'a plus à apporter d'appréciation à son endroit ».

Dans leur avis du 18 janvier 2012 sur l'avant-projet de décret 'portant diverses mesures à l'enseignement fondamental et à l'enseignement secondaire ordinaires', notamment en matière de taille des classes, ils ont constaté :

« L'Inspection des Finances ne peut que constater que le Gouvernement a déjà pris, sans requérir l'avis préalable de l'Inspection des Finances, une série de décisions concernant la limitation de la taille maximale des classes dans l'enseignement ordinaire, par :

- la conclusion de l'accord sectoriel du 26 mai 2011 ;
- la constitution d'une provision de 2.250 mEUR sur l'AB 01.10-21 de la DO 40-du budget 2012 initial, dont 1.533 mEUR, correspondant aux 4/12^{èmes} des

4.600 mEUR dévolus en année pleine pour cette mesure, ont été inscrits à cette fin ;

- l'adoption ce 12 janvier 2012 de la note d'orientation relative à la mise en œuvre de l'alinéa 2 de l'accord du 26 mai 2011 entre le Gouvernement de la FWB et les Organisations représentatives des personnels de l'enseignement, déclinant précisément les modalités de mise en œuvre de ce projet à traduire sous forme décrétable.

(...)

Force est à l'Inspection des Finances de prendre acte des décisions intervenues ».

Il suit de ce qui précède que les avis des Inspecteurs des Finances ont été rendus postérieurement aux décisions prises par le Gouvernement.

Dispositif

Articles 4 et 10

1. Selon le commentaire de l'article 4, le Gouvernement arrête une liste des options de base groupées après avis du Service d'Inspection et du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire.

Il convient dès lors de revoir l'article 23*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, en projet.

2. Aux articles 23*bis*, § 2, alinéa 4, et 31*ter*, § 2, alinéa 2, en projet, il convient d'omettre les mots « afin de leur permettre de valider la conformité des situations et conditions avec celles précisées dans le présent paragraphe aux points 1° à 3° du présent paragraphe ». Il ne revient en effet pas aux différentes instances concernées de « valider » les dépassements visés à l'alinéa 1^{er}.

3. Il découle de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que, si le législateur décretaal désire investir l'exécutif communautaire d'un pouvoir quelconque, réglementaire ou non, ce pouvoir ne peut être délégué qu'au Gouvernement comme tel.

La circonstance qu'un décret habilite le Gouvernement à prendre des décisions n'a pas pour conséquence de le priver de la possibilité de déléguer ce pouvoir à l'un de ses membres, voire, le cas échéant, à un haut fonctionnaire. Une telle autorisation à déléguer trouve expressément son fondement à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

L'article 23bis, § 3, alinéa 4, et § 7, en projet du décret du 29 juillet 1992 et l'article 31ter, § 2, alinéa 4, du décret du 13 juillet 1998 doivent dès lors être revus.

Articles 14 et 15

Il convient de fusionner les articles 14 et 15 de l'avant-projet de décret.

Observations finales

L'avant-projet présente de nombreuses déficiences en ce qui concerne sa qualité linguistique et la légistique.

À titre d'exemples, les observations suivantes peuvent être formulées sur ces questions :

1. À l'article 1^{er}, il convient, afin d'assurer une insertion correcte des deux textes en projet dans l'article 3, § 3, alinéa 7, 10°, a) et b), de la loi du 29 mai 1959 et conformément à la rédaction actuelle de ces dernières dispositions, d'insérer chaque fois le signe et le mot « , qui » entre « précité » et « bénéficieront ».

2. Dans la phrase liminaire des articles 3 et 4, il convient d'écrire « du même décret » plutôt que « du décret du 29 juillet 1992 précité »¹.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 6 à 13.

3. Dans la phrase liminaire de l'article 3, il convient de mentionner de manière expresse les modifications antérieurement subies par l'article 20 du décret du 29 juillet 1992, qui sont encore en vigueur².

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 112 et formule F-4-2-2-1.

² *Ibid.*, recommandation n° 113 et formules F-4-2-1-1 à F-4-2-1-9 ; voir aussi la recommandation n° 114.

La même observation vaut pour la suite de l'avant-projet.

4. Comme l'article 3 ne remplace que le seul alinéa 1^{er} de l'article 20, § 1^{er}, du décret du 29 juillet 1992, il convient d'y omettre, au début du texte nouveau, les mots et les signes « Article 20. § 1^{er}. », qui peuvent laisser entendre que le texte qui suit constitue l'ensemble du paragraphe 1^{er} de l'article 20.

5. À l'article 2, 32°, en projet à l'article 5, il est inutile d'écrire, après « Groupe-classe : » les mots « un groupe classe est », pareille rédaction étant en outre inadéquate par rapport à la phrase dans laquelle elle s'insère.

6. À l'article 7, les mots « est inséré un article 1°*bis* » doivent être remplacés par les mots « est inséré un 1°*bis* ».

7. Dans la phrase liminaire de l'article 9, compte tenu du 2° de cette disposition, il convient d'écrire « À l'article 31*bis* du décret... » plutôt que « À l'article 31*bis*, § 2, du décret... ».

8. Il faut éviter en principe de procéder à la renumérotation des articles d'un acte, compte tenu non seulement de ce que des références pourraient être faites aux dispositions ainsi renumérotées dans d'autres textes non modifiés, mais aussi en raison de la connaissance acquise des textes en vigueur par leurs destinataires et les instances chargées de les appliquer, voire de l'existence de jurisprudence et de doctrine pouvant avoir fait état de ces dispositions, que les destinataires de la règle peuvent être amenés à consulter. En outre, si la nouvelle numérotation affecte les articles d'un texte législatif sur la base desquels des arrêtés d'exécution ont été pris, l'information des banques de données qui ont créé des hyperliens électroniques entre ceux-ci devient obsolète. Par ailleurs, ne pas renuméroter renseigne utilement le lecteur sur l'évolution de l'acte : si un numéro d'article manque entre deux articles, il sait immédiatement qu'un article a été abrogé et, si un article se présente sous la forme d'un article « ...*bis* » ou « .../1 », il sait immédiatement que cet article a été inséré et qu'il ne figurait donc pas dans l'acte originel³.

³ *Ibid*, § 125.

Il convient en conséquence d'omettre l'article 12 de l'avant-projet et de présenter les dispositions insérées par les articles 10 et 11 comme formant les articles 31*bis*/1 et 31*bis*/2 du décret ⁴.

9. À l'article 42, § 2, alinéa 2, du décret du 13 juillet 1998, en projet à l'article 13, il y a lieu de remplacer le mot « Quelque » par les mots « quelle que ».

⁴ *Ibid*, §§ 123 à 123.2.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS