



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.216/2
du 21 mai 2013

sur

un avant-projet de décret spécial 'portant création d'un centre
pour le développement sain des enfants et des jeunes'

Le 19 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Enseignement, de la Formation et de l'Emploi de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret spécial 'portant création d'un centre pour le développement sain des enfants et des jeunes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 mai 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mai 2013.

*

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.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet à l'examen a pour objet de créer et d'organiser, sous la forme d'un organisme d'intérêt public, un « Centre pour le développement sain des enfants et des jeunes » (ci-après « le Centre »). Ses missions, répertoriées à l'article 3, sont conçues de manière extrêmement large, intégrant en l'occurrence toute une série de prestations et services visant à promouvoir, de manière transversale, le bien-être des jeunes et des enfants.

L'exposé des motifs insiste sur cette transversalité (p. 3) et sur le déclouisonnement et l'intégration institutionnels dans lesquels s'inscrit la création du Centre. Ainsi est-il signalé qu'à la base de cette création se situe un objectif de « modernisation et de restructuration des centres PMS et centres de santé ainsi que des services sociaux d'aide à la jeunesse » (p. 3). Il y est encore fait allusion à la volonté « d'améliorer le suivi socio-psychologique et sanitaire des enfants et de leurs familles », ainsi qu'à la nécessité d'une « procédure coordonnée » « en matière de prévention sanitaire, d'encadrement psychosocial, de guidance scolaire ou de préparation au choix d'une profession » (p. 3). La création du Centre, y est-il encore affirmé, répond à « l'objectif de parvenir à une coopération intersectorielle » ; celui-ci aura pour objectif « la promotion précoce d'un développement physique, mental, et social sain chez les enfants et chez les jeunes de la Communauté germanophone, à savoir de 0 à - en règle générale - plus ou moins 20 ans [...] ».

2. Il ressort de l'exposé des motifs qu'à l'estime de son auteur le décret en projet est à concevoir en sa totalité comme un décret « spécial » tel que prévu par l'article 24, § 2, de la Constitution, en manière telle que son vote au sein du Parlement de la Communauté germanophone devrait obéir au *quorum* de vote spécifique que prévoit cette disposition constitutionnelle, à savoir la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

L'exposé des motifs justifie cette qualification et les conséquences qui en découlent de la manière suivante :

« Le présent projet de décret est un décret spécial au sens de l'article 24, § 2, de la Constitution, étant donné que la Communauté – en tant que pouvoir organisateur (du centre PMS) cède ses compétences à un organisme autonome (le nouveau centre) ».

En prolongement de cette qualification, l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet énonce que « le centre à créer est un établissement d'enseignement au sens de l'article 24 de la Constitution ». Selon l'exposé des motifs, « Le nouveau centre intégré est un établissement d'enseignement au sens de l'article 24 de la Constitution. La raison en est qu'il poursuit clairement une mission formative : il doit largement contribuer à ce que les enfants et les jeunes grandissent dans un environnement aussi positif que possible et disposent en outre des compétences requises pour pouvoir déployer leur potentiel de manière optimale » (p. 6).

3. Il ressort certes des travaux préparatoires de l'actuel article 24 de la Constitution que les centres psycho-médico-sociaux (ci-après les « centres PMS »), à tout le moins tels qu'ils existaient à l'époque - soit en 1988 -, doivent être considérés comme des « établissements d'enseignement » au sens de cette disposition constitutionnelle et que, toujours au sens de cette dernière, l'activité desdits centres s'inscrit dans la matière de l'enseignement¹.

Il en résulte que, en tant qu'elles auraient pour objet spécifique de transférer à un organisme autonome les compétences que la Communauté germanophone détient en tant que pouvoir organisateur d'un centre PMS, les dispositions pertinentes de l'avant-projet devraient en effet, ainsi que le conçoit son auteur, être adoptées à la majorité spéciale visée par l'article 24, § 2, de la Constitution.

4. Ceci n'implique toutefois pas que l'ensemble des autres dispositions de l'avant-projet, qui auraient quant à elles un objet distinct de celui, spécifique, ci-avant décrit, devraient à l'identique et par voie d'absorption être adoptées selon les mêmes règles de *quorum* de vote dérogoratoires au droit commun² : la circonstance que l'organisme autonome se voit, entre autres missions, investi des compétences que la Communauté germanophone détient en tant que pouvoir organisateur d'un centre PMS, ne suffit pas pour justifier que cet organisme reçoive la qualification globale d'« établissement d'enseignement » au sens de l'article 24 de la Constitution, sans égard à la nature des autres missions dont il serait parallèlement investi.

¹ La note explicative de la proposition du Gouvernement de révision de l'article 17, devenu l'article 24, de la Constitution, précise en effet ce qui suit :

« À l'article 17, comme à l'article 59bis, § 2, alinéa 1^{er}, 2^o [devenu l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution], le terme 'enseignement' s'entend dans le sens large et comprend donc également [...] les centres P.M.S.

[...]

Il est convenu, en outre, que les centres P.M.S. sont également visés par l'article 17 et sont compris dans les termes plus généraux d'« établissements d'enseignement ». Ceci est conforme à la phrase liminaire des résolutions du Pacte scolaire de 1958 » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988, n° 100-1/1°, pp. 2 et 5).

Sur la notion d'« enseignement » dans la Constitution, cons. L. Veny, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Bruges, La Charte, 2010, pp. 71 et s.

² Voir en ce sens l'avis 36.162/2 donné le 21 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 27 juin 2005 'portant création d'une haute école autonome'.

5. Or, les missions du Centre, telles que définies dans l'article 3 de l'avant-projet et décrites pour le surplus dans l'exposé des motifs (voir, plus haut, le point 1), sont à ce point larges que, tout en incluant les missions classiquement dévolues aux centres PMS³, elles vont cependant au-delà de celles-ci : à divers égards, le lien qui, dans l'esprit du Constituant, était censé relier les compétences de ces centres à la matière de l'enseignement⁴, s'en trouve

³ En Communauté germanophone, les missions des centres PMS sont encore et toujours définies à l'article 3 de l'arrêté royal du 13 août 1962 'organique des centres psycho-médico-sociaux', aux termes duquel :

« § 1^{er}. Les centres ont pour mission d'assurer les tâches de guidance suivantes au profit des élèves de l'enseignement maternel, primaire, secondaire, de plein exercice et de l'enseignement spécial et de l'enseignement à horaire réduit créé afin satisfaire à l'obligation scolaire à temps partiel qui appartiennent à leur ressort d'activités :

1. contribuer à rendre optimales les conditions psychologique, psycho-pédagogique, médicale, paramédicale et sociale de l'élève lui-même et de son entourage éducatif immédiat afin de lui offrir les meilleures chances de développement harmonieux de sa personnalité et de son bien-être individuel et social.

Dans ce cadre, la mission comporte :

a) la prise des initiatives nécessaires à caractère préventif et palliatif afin d'éviter ou de supprimer des facteurs qui constituent une menace ou une entrave pour l'élève, et d'y remédier;

b) l'aide et la collaboration aux tâches d'éducation des personnes qui exercent la puissance parentale, des autorités scolaires et de tous ceux qui participent directement au processus éducatif et pédagogique des élèves;

c) le soutien au processus d'épanouissement des élèves et l'aide au développement de leurs potentialités afin de contribuer à l'acquisition de leur autonomie, à la croissance harmonieuse de leur personnalité et à leur bien-être individuel et social;

d) la collaboration à la tutelle sanitaire des élèves dans les conditions définies par la loi du 21 mars 1964 sur l'inspection médicale scolaire.

2. fournir aux élèves, aux personnes qui exercent la puissance parentale, aux autorités scolaires et à tous ceux qui participent directement au processus éducatif et pédagogique des élèves, des informations et des avis concernant les possibilités scolaires et professionnelles, en vue de promouvoir le processus de choix individuel;

3. assurer l'examen multi-disciplinaire et rédiger le rapport d'inscription requis pour l'admission dans le type adéquat d'enseignement spécial en exécution de l'article 5 de la loi du 6 juillet 1970 sur l'enseignement spécial et conformément à l'article 7 de l'arrêté royal du 28 juin 1978 portant définition des types et organisation de l'enseignement spécial et déterminant les conditions d'admission et de maintien dans les divers niveaux de cet enseignement.

§ 2. Les centres ont également pour mission d'assurer des tâches de guidance psycho-médico-sociale au profit des élèves qui suivent une formation reconnue en vue de l'accomplissement de l'obligation scolaire à temps partiel, visée par la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire.

Nos Ministres de l'Éducation nationale déterminent, chacun en ce qui le concerne, quelles sont ces missions et les conditions d'accomplissement de ces missions. Ces missions et ces conditions sont déterminées sur avis du Conseil supérieur de guidance psycho-médico-sociale et d'un commun accord avec le(s) Ministre(s) communautaire(s) compétent(s) pour la formation reconnue.

§ 3. Les centres peuvent fournir à toutes les personnes qui en font la demande, de l'information et/ou des avis concernant les possibilités en matières d'études, de formations et de professions.

§ 4. Les centres peuvent collaborer à des recherches en rapport avec les missions qui leur sont confiées.

§ 5. Les activités des centres se limitent aux missions qui leur sont confiées par les lois, à celles fixées au présent arrêté et à d'autres missions fixées par Nous, sur proposition de Nos Ministres de l'Éducation nationale.

Néanmoins, Nos Ministres de l'Éducation nationale, chacun pour ce qui le concerne, peuvent faire appel aux centres d'Etat et autoriser les centres subventionnés à collaborer à des initiatives qui sont en relation directe avec les missions visées au présent arrêté ».

⁴ Pour un exemple d'éléments permettant de tracer un tel lien entre la matière de l'enseignement et l'organisation d'institutions périphériques à l'activité scolaire proprement dite, voir l'arrêt n° 26/92 du 2 avril 1992 de la Cour constitutionnelle :

« Aux termes de la première phrase de l'article 17 [devenu l'article 24], § 4, de la Constitution, tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. Par 'établissements d'enseignement', il faut entendre tout ce qui est lié directement à la dispensation de l'enseignement. Il résulte de leur nature même que les internats servent à soutenir une école ou un autre établissement dispensant un enseignement. De surcroît, l'existence d'internats peut dans certains cas s'avérer nécessaire pour permettre aux parents d'exercer effectivement le libre choix scolaire qui leur est garanti par l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution. Il s'ensuit que les internats doivent être considérés comme des

dénaturé et ne peut que difficilement justifier un transfert de ces compétences à un organe autonome s'opérant, dans le chef de la Communauté, par le biais d'un décret spécial. Certes, les missions d'un centre PMS peuvent être, en théorie comme en pratique, de nature fort diverse ; leur spécificité, qui permet de les rattacher à la matière de l'enseignement et non aux matières personnalisables, telles notamment « la politique familiale, en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants » (article 5, § 1^{er}, II, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), « la protection de la jeunesse » (article 5, § 1^{er}, II, 6^o, de la même loi spéciale), la « médecine préventive » (article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la même loi spéciale) ou « l'éducation sanitaire » (article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la même loi spéciale)⁵, tient cependant au contexte de leur déploiement⁶ et à la finalité de leur organisation : favoriser la réalisation de la mission éducative des établissements d'enseignement au sein desquels ils interviennent.

Cette spécificité n'apparaît pas à suffisance de l'avant-projet.

En premier lieu, les termes très généraux par lesquels il définit les missions du Centre révèlent que ses interventions ne semblent nullement limitées, que ce soit en termes de contexte ou de finalité, à la scolarité des enfants et des jeunes concernés.

Ainsi, par exemple, doit-on constater que la « consultation prénatale », visée par l'article 3, 1^o, de l'avant-projet, excède les missions classiques d'un centre PMS, et ne présente pas de lien avec la matière de l'enseignement. Conçue dans les termes très généraux de l'article 3, 3^o, de l'avant-projet, la « promotion d'un environnement sûr pour les enfants et les jeunes, afin de les protéger contre des accidents et des atteintes intentionnelles à leur personne » se rattache avant tout à la matière de la protection de la jeunesse, et dépasse, de par son ampleur, la mission d'un centre PMS. Une observation analogue peut être faite à propos des missions très générales visées aux points 4^o, 5^o et 6^o de l'article 3, lesquelles s'inscrivent moins dans la matière de l'enseignement que dans des matières personnalisables telles la politique familiale.

En second lieu, le lien organique avec les établissements d'enseignement ne résulte d'aucune disposition de l'avant-projet. Il est rappelé sur ce point que l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 août 1962 'organique des centres psycho-médico-sociaux'⁷, avant de détailler les missions des centres PMS, les définit comme consistant à « assurer les tâches de guidance suivantes au profit des élèves de l'enseignement maternel, primaire, secondaire, de

'établissements d'enseignement' au sens de l'article 17, § 4, de la Constitution, en sorte que les internats n'ont pas été exclus du champ d'application de l'article constitutionnel précité » (C.C., n° 26/92, 2 avril 1992, 2.B.2).

⁵ L'article 5 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 a été rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 4 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

⁶ Ces missions sont exercées en milieu scolaire, et à l'adresse d'enfants et de jeunes en âge de scolarité.

⁷ Étant en vigueur au moment de l'adoption des dispositions devenues les articles 24 et 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution, cet arrêté royal peut servir de guide à l'interprétation des compétences communautaires en matière de guidance psycho-médico-sociale liée à l'enseignement, même si celles-ci ne peuvent être considérées comme ayant été figées en fonction du seul contenu de cet arrêté royal.

plein exercice et de l'enseignement spécial et de l'enseignement à horaire réduit créé afin satisfaire à l'obligation scolaire à temps partiel qui appartiennent à leur ressort d'activités » et qu'aux termes du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la même disposition, « [l]es centres ont également pour mission d'assurer des tâches de guidance psycho-médico-sociale au profit des élèves qui suivent une formation reconnue en vue de l'accomplissement de l'obligation scolaire à temps partiel, visée par la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire » ; les autres dispositions de cet article 3 établissent également le lien structurel entre la guidance psycho-médico-sociale et l'enseignement ⁸.

6. Il résulte de ce qui précède que ne peuvent être adoptées à la majorité spéciale que les dispositions qui confient des missions au Centre liées de manière suffisamment spécifique à l'enseignement, telles spécialement celles qui relèvent des activités des centres PMS. Il s'agit au demeurant d'une obligation résultant de l'article 24, § 2, de la Constitution.

L'avant-projet devra être fondamentalement revu pour, d'une part, restreindre l'énoncé des missions du Centre, tel qu'il figure actuellement à l'article 3 de l'avant-projet, à cette spécificité et, d'autre part, pour mieux établir le lien organique avec les établissements d'établissements d'enseignement concernés, le texte étant muet sur ce point.

Pour le surplus, il devra être organisé dans le respect du principe de légalité inscrit à l'article 9 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, applicable à la Communauté germanophone en vertu de l'article 5 de la loi précitée du 31 décembre 1983. Le décret qui crée l'organisme et lui confie des missions doit fixer lui-même la composition de ses organes, en déterminer le fonctionnement et en organiser le contrôle ⁹.

7. Dès lors que c'est la Communauté germanophone qui agirait à titre principal pour créer ce Centre comme organisme d'intérêt public dépendant d'elle et pour lui confier notamment les tâches qui sont les siennes en qualité de pouvoir organisateur dans une matière d'enseignement, il lui est loisible d'y associer d'autres personnes morales susceptibles d'être concernées par les missions qui lui sont confiées, comme par exemple celles qui sont mentionnées à l'article 4 de l'avant-projet ¹⁰. Ceci peut concerner également les personnes

⁸ Voir la note 3, plus haut.

⁹ Avis 36.162/2 donné le 21 janvier 2004 sur l'avant-projet devenu le décret spécial de la Communauté germanophone du 21 février 2005 'portant création d'une haute école autonome', l'observation générale I (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2004, n° 13/1, pp. 122 et s., spéc. pp. 122 à 124) ; avis 36.275/2 donné le 14 janvier 2004 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 31 mars 2004 'définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et finançant les universités' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 498/1, pp. 110 et s., spéc. l'observation générale C, pp. 113 à 115) ; avis 23.353/1 donné le 24 mai 1994 sur avant-projet devenu le décret du 13 juillet 1994 'houdende wijziging van het bijzonder decreet van 19 december 1988 betreffende de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs' ; avis 41.935/4 donné le 15 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 30 mars 2007 'portant diverses mesures en matière de recherche dans les institutions universitaires'.

¹⁰ Sur la possibilité de créer par décret spécial pris sur la base de l'article 24, § 2, de la Constitution des personnes morales de droit public exerçant des missions d'enseignement (en l'espèce les « académies » groupant des universités et des hautes écoles) et incluant en leur sein des pouvoirs organisateurs autres que les communautés elles-mêmes, cons. l'avis 36.275/2 donné le 14 janvier 2004 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 31 mars 2004 'définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à

morales qui, tout en ayant des activités autres que celles touchant à la guidance psycho-médico-sociale liée à l'enseignement, peuvent contribuer à la mise en œuvre, dans des matières connexes, de cette dernière guidance, comme tel semble être le cas du « centre de santé de Saint-Vith, association sans but lucratif » mentionné à l'article 4, alinéa 1^{er}, 5°, de l'avant-projet.

8. La circonstance que c'est par un décret spécial que les missions liées à l'enseignement doivent être confiées au Centre à créer ne signifie pas qu'il serait impossible, pour la Communauté germanophone, de grouper au sein du Centre l'exercice de ses compétences autres que celles relatives à l'enseignement et à la guidance psycho-médico-sociale qui y est liée, comme par exemple celles qui se rattachent à la politique familiale, à la politique de la jeunesse, à la protection de la jeunesse, à l'éducation sanitaire ou à la médecine préventive.

Il faudrait à cet effet qu'un décret séparé, adopté à la majorité ordinaire, conformément au droit commun, confie ces missions au Centre préalablement créé par décret spécial ¹¹.

9. En conclusion, pour atteindre l'objectif qu'il se donne, consistant à confier au Centre des missions qui correspondent, globalement, à l'ensemble de celles visées par l'article 3 de l'avant-projet, il conviendrait :

- qu'il isole, parmi ces missions, celles qui relèvent exclusivement des compétences de la Communauté en matière d'enseignement, et les cantonne dans un premier projet de décret spécial, dont le vote sera soumis à la majorité spéciale visée à l'article 24, § 2, de la Constitution ;

l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 498/1, pp. 110 et s., spéc. l'observation générale C, pp. 113 à 115). Cet avis énonce que le recours à la procédure prévue par l'article 24, § 2, de la Constitution est obligatoire dès lors que la Communauté crée des organismes publics en matière d'enseignement (*ibid.*). Dans le même sens, s'agissant de la création d'une haute école par la Communauté germanophone, groupant une haute école organisée par celle-ci et deux hautes écoles libres subventionnées, voir l'avis 36.162/2 donné le 21 janvier 2004 sur l'avant-projet devenu notamment le décret spécial de la Communauté germanophone du 21 février 2005 'portant création d'une haute école autonome', l'observation générale I (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2004, n° 13/1, pp. 122 et s., spéc. pp. 122 à 124).

¹¹ Sur la possibilité, pour un niveau de pouvoir soumis à des règles d'adoption de ses décrets qui diffèrent selon les matières concernées, de créer en un premier temps un organisme d'intérêt public sur le fondement de la première catégorie de ces règles (en l'espèce celles découlant des compétences strictement régionales en matière de politique de l'emploi) et de permettre ensuite, en un second temps, par un décret séparé pris sur le fondement de la seconde catégorie de ces règles (en l'espèce celles résultant du transfert à la Région wallonne de compétences communautaires en matière de reconversion et de recyclage professionnel sur la base de l'article 138 de la Constitution) de confier à l'organisme ainsi créé des compétences relevant de ces dernières matières, il est renvoyé par exemple à l'avis 28.600/2 donné le 1^{er} mars 1999 sur l'avant-projet devenu le décret du 6 mai 1999 'relatif à l'office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi', observation I, spéc. n° 3, (*Doc. parl.*, Parl. Rég. wall., 1998-1999, n° 499/1).

- que, par la même occasion, il complète cet avant-projet de décret spécial pour établir le lien structurel entre le Centre en création et les établissements d'enseignement concernés ;

- qu'il procède à l'attribution au Centre des missions supplémentaires au moyen de dispositions qui, insérées dans un autre décret relatif aux matières concernées par lesdites missions supplémentaires, seront quant à elles votées à la majorité ordinaire ¹².

10. L'avant-projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent. Eu égard à leur caractère fondamental, l'examen de l'avant-projet ne sera pas poursuivi plus avant.

Cet examen ne pourra utilement être accompli que sur la base de la version ainsi revue des deux avant-projets de décret à rédiger, qu'il reviendra donc à l'auteur du présent avant-projet d'à nouveau soumettre au Conseil d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

¹² Les dispositions de ces deux décrets devront être conçues de manière à respecter la liberté d'association des partenaires de la Communauté germanophone au sein du Centre créé par celle-ci et, s'agissant des pouvoirs organisateurs relevant de l'enseignement et de la guidance psycho-médico-sociale qui y est liée, les principes énoncés à l'article 24 de la Constitution, notamment la liberté de l'enseignement.