



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.555/2
du 10 juillet 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant règlement général des études dans les Écoles supérieures des Arts organisées ou subventionnées par la Communauté française'.

Le 13 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Enseignement supérieur de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant règlement général des études dans les Écoles supérieures des Arts organisées ou subventionnées par la Communauté française'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 juillet 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2013.

*

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 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le dossier transmis à la section de législation ne comporte ni l'avis de l'Inspecteur des Finances ni l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

L'auteur du projet veillera à l'application de l'article 5, 2°, et de l'article 14, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 'relatif au contrôle administratif et budgétaire'.

2. Selon l'article 5 de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement',

« Les réformes fondamentales de l'enseignement font l'objet d'une concertation préalable entre le Gouvernement et les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs d'enseignement reconnus par le Gouvernement.

Par réforme fondamentale, il faut entendre une modification dans l'orientation générale ou la durée des études et dans les conditions d'admission et de passage des élèves.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire, la concertation prévue à l'alinéa 1^{er} est exercée directement par les pouvoirs organisateurs ».

Le projet d'arrêté à l'examen porte notamment sur les conditions d'admission et de passage des élèves.

Or, il ressort du dossier transmis à la section de législation qu'une concertation a été faite avec les groupements les plus représentatifs des pouvoirs organisateurs, alors qu'en l'état actuel, l'article 5, alinéa 3, de la loi du 29 mai 1959 prévoit que la concertation est exercée directement par les différents pouvoirs organisateurs concernés en ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire.

Il conviendra de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

FONDEMENTS JURIDIQUES

L'alinéa 1^{er} du préambule mentionne les articles 35, 36, 37, 39, 43 et 46 du décret du 20 décembre 2001 'fixant les règles spécifiques à l'Enseignement supérieur artistique organisé en Ecoles supérieures des Arts (organisation, financement, encadrement, statut des personnels, droits et devoirs des étudiants)'.

Les articles 35 et 37 du décret du 20 décembre 2001 ne fondent aucune des dispositions du projet et ne doivent dès lors pas être mentionnés à l'alinéa 1^{er} du préambule.

L'article 36 de ce décret constitue le fondement juridique de la plupart des dispositions dès lors qu'il dispose que « Le règlement général des études est arrêté par le Gouvernement ».

L'article 39, alinéa 2, 1^o, du même décret prévoit que le règlement particulier des études détermine les modalités d'application du règlement général des études dans le respect de ce dernier et qu'il fixe notamment l'organisation de l'année académique « dans le respect du régime des vacances et congés fixé par le Gouvernement ». Il sert par conséquent de fondement juridique à l'article 4 du projet.

L'article 43, § 3, de ce décret sert de fondement juridique à l'article 49 du projet qui est relatif à l'étalement des études.

L'article 46 de ce décret, en ce qu'il habilite le Gouvernement à fixer les modes d'organisation des examens et des jurys ainsi que les normes de réussite de plein droit, est mis en œuvre dans les dispositions contenues dans les sections 2 (De l'évaluation des étudiants) et 3 (De la détermination des résultats) du chapitre III du projet.

En outre, les articles 43 à 46 du projet portent exécution aux articles 41^{quater}, 41^{quater}/1 et 41^{quinquies} du décret.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera modifié en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 du projet doit être revu quant à l'ordre de présentation des définitions ¹.
2. Les notions d'« évaluation continue » et de « jours ouvrables », qui figurent dans plusieurs dispositions du projet, mériteraient d'être définies dans l'article 2 ².

¹ Ainsi, les définitions contenues à l'article 2, 6 à 8 devraient constituer les premières définitions de l'article 2.

Articles 3 à 54

Les articles 3 à 54 forment le chapitre relatif au « Règlement général des études ». Ce chapitre sera renuméroté en chapitre III.

Article 3

L'article 3 du projet correspond à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2002 'fixant organisation de l'année académique et portant règlement général des études dans les écoles supérieures des arts organisées ou subventionnées par la Communauté française'.

Au sujet de cette disposition, la section de législation a fait l'observation suivante dans son avis 33.572/2, du 12 juillet 2002 :

« L'article 39, alinéa 2, 1^o, du décret du 20 décembre 2001, précité, prévoit que le règlement particulier des études, adopté par le Pouvoir organisateur, fixe notamment 'l'organisation de l'année académique dans le respect du régime des vacances et congés fixé par le Gouvernement'. Il ne revient donc pas au Gouvernement d'organiser l'année académique. Les articles 3 et 4 du projet doivent être omis ; l'article 5 sera, le cas échéant, adapté pour tenir compte de cette observation ».

La même observation vaut en l'espèce pour l'article 3 du projet.

Article 8

Le texte qui a été soumis pour avis à la section de législation ne contient pas d'annexe alors que l'article 8, § 1^{er}, du projet fait référence aux annexes 1 et 2 « du présent arrêté ».

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a indiqué qu'

« En ce qui concerne les annexes, il s'agit d'un oubli, les annexes de l'arrêté actuel resteront les mêmes (les annexes 1 à 4 seront regroupées en une seule annexe) »³.

Il appartient à l'auteur du projet de compléter le texte en ce sens en adaptant le contenu de ces annexes aux modifications en projet.

Enfin, l'article 8, § 1^{er}, alinéa 3 est inutile, les annexes ayant déjà été adoptées. Il sera omis.

² Voir les articles 8, 18, 24, 25, 33, 36, 40, 53 et 54 du projet.

³ Voir les cinq annexes de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2002 'fixant organisation de l'année académique et portant règlement général des études dans les écoles supérieures des arts organisées ou subventionnées par la Communauté française'.

Article 23

De l'accord du délégué du ministre, la rédaction de l'article 23, § 2, du projet sera modifiée afin de remplacer les mots « dans les quarante-huit heures » par les mots « dans les deux jours ouvrables »⁴.

Article 35

Comme en a convenu le délégué du ministre, les mots « du même cursus » doivent être omis de l'article 35, § 2, du projet.

Article 42

La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu de viser, outre les hypothèses des évaluations artistiques et des examens, l'évaluation continue dans les cas de dispenses en cas d'échec qui sont prévus par l'article 42 du projet.

Articles 43 à 45

Les articles 43 et 44 du projet sont relatifs à la valorisation des acquis de l'expérience. En ce qui concerne les crédits acquis au cours d'études supérieures ou parties d'études supérieures que les étudiants auraient déjà suivies avec fruit, l'article 43 du projet prévoit « qu'un jury peut être désigné par le directeur pour statuer sur la demande de l'étudiant » et, en ce qui concerne les crédits correspondants aux savoirs et compétences des étudiants acquis par leur expérience personnelle ou professionnelle, l'article 44 du projet dispose que « les savoirs et compétences sont analysés et vérifiés par un jury ».

Cependant, les articles 43 à 45 ne prévoient ni le mode de composition de ces jurys ni les modes de fonctionnement de ceux-ci, alors qu'ils doivent être fixés, en application des articles 36 et 37, alinéa 1^{er}, 4^o et 5^o, du décret, par le règlement général des études.

En outre, la portée de la décision qui sera prise par le jury en application des articles 43 et 44 du projet n'est pas claire eu égard au fait que l'article 45 du projet prévoit que la décision relative à la valorisation des acquis de l'expérience est prise par le directeur.

Les articles 43 à 45 du projet seront revus en conséquence.

⁴ Voir l'article 18, § 2, du projet.

Article 46

Le rappel dans un arrêté réglementaire d'une disposition de force obligatoire supérieure est non seulement superflu, mais pareille manière de faire a en outre pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure : en reproduisant celle-ci, l'auteur du projet agit en effet comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure. Il est vrai que, dans un but de lisibilité de l'ensemble du dispositif, il peut être admis de reproduire des normes de niveau hiérarchique supérieur, mais, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, le texte doit alors indiquer qu'il s'agit du rappel de ces normes, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article [...] du décret [...], [...] ».

Tel est le cas de l'article 46 du projet, qui paraphrase l'article 41^{quiquies} du décret du 20 décembre 2001.

Article 54

À l'article 4, alinéa 2, du projet, le mot « motivée » sera omis, l'obligation de motiver la décision résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Article 58

L'article 58 du projet dispose que « Le présent arrêté entre en vigueur à partir de l'année académique 2013-2014 à l'exception des articles 43 à 48 et 55 qui entrent en vigueur à partir de l'année académique 2012-2013 ».

L'arrêté en projet aura par conséquent une portée rétroactive en ce qui concerne les articles 43 à 48 et 55.

Interrogé sur ce point, le délégué du ministre a expliqué ce qui suit :

« Concernant la rétroactivité des articles 43 à 48, elle se justifie par la modification du décret du 20 décembre 2001 entré en vigueur pour cette année académique. Les sous-sections 1^{ère}, 3, 4, 5 et 6 de la section 7, chapitre IV de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 2002 n'avaient plus de fondement à partir de ce moment, raison pour laquelle les nouveaux articles entrent en vigueur rétroactivement et pour laquelle l'abrogation anticipée est prévue »⁵.

Il est rappelé qu'en vertu d'un principe général de droit, la non-rétroactivité des actes administratifs est de règle. Elle peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par une

⁵ Il résulte des articles 16 à 25 et 80 du décret du 23 mars 2012 'portant diverses mesures dans l'enseignement supérieur' que ces dispositions sont entrées en vigueur le 15 avril 2012. Selon le délégué du ministre, elles ont trouvé leur première application lors de la rentrée année académique 2012-2013.

disposition législative. En l'absence d'autorisation légale, la rétroactivité ne peut être admise qu'à titre exceptionnel, lorsqu'elle est nécessaire, notamment, à la continuité du service public ou à la régularisation d'une situation de fait ou de droit et pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et les droits individuels.

Article 59 (nouveau)

Le projet d'arrêté est dépourvu d'exécutoire. Il convient de rédiger un article 59 nouveau ayant cet objet ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Yves KREINS

⁶ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvstconsetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 162 à 168.