CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.457/2/4
du 18 novembre 2013

sur

un avant-projet de décret-programme 'portant diverses mesures relatives aux fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, à la Culture, à l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale, à l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'Enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française, aux Bâtiments scolaires et à la Recherche'

Le 8 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances et du Sport de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret-programme 'portant diverses mesures relatives aux fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, à la Culture, à l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale, à l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'Enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française, aux Bâtiments scolaires et à la Recherche'.

L'avis concernant les Titres I, III, IV, V, VI, VII et VIII a été donné par la deuxième chambre le 18 novembre 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Les rapports ont été présentés par Roger WIMMER, premier auditeur, Patrick RONVAUX et Véronique SCHMITZ, auditeurs.

L'avis concernant le Titre II a été donné par la quatrième chambre le 18 novembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 novembre 2013.

*

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 la circonstance que l'adoption de ce décret-programme, de portée strictement budgétaire, est destiné à traduire les mesures d'économie décidées par le Gouvernement lors de son deuxième contrôle budgétaire 2013 ainsi que celles décidées pour le budget initial 2014, visant à garantir le respect de la trajectoire budgétaire définie par les engagements pris envers le Fédéral et l'Union européenne. Dans ce cadre, il serait souhaitable de déposer le projet de décret au Parlement de la Communauté française pour le 14 novembre 2013 au plus tard afin qu'il puisse être voté avant la fin de l'année 2013 ».

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

RECEVABILITÉ

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 la circonstance que ce décret-programme, de portée strictement budgétaire, est destiné à traduire les mesures d'économie décidées par le Gouvernement lors de son deuxième contrôle budgétaire 2013, ainsi que celles décidées pour le budget initial 2014, visant à garantir le respect de la trajectoire budgétaire définie par les engagements pris envers le Fédéral et l'Union européenne. Dans ce cadre, il serait souhaitable de déposer le projet de décret au Parlement de la Communauté française pour le 14 novembre 2013 au plus tard afin qu'il puisse être voté avant la fin de l'année 2013 ».

Cette motivation ne permet toutefois pas de justifier l'urgence à examiner des dispositions destinées à s'appliquer à partir de la rentrée scolaire 2014-2015 ou de l'année civile 2015 ou encore dans les années ultérieures.

Ne seront dès lors pas examinées, dans les articles 4, 4°, 7, 1°, 8, 13, 14, 19 et 23, les dispositions qui ont vocation à s'appliquer ou à continuer à s'appliquer au-delà du 1er janvier 2015.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Selon les documents transmis au Conseil d'État, les diverses formalités à accomplir en l'espèce, dont la concertation avec les organes de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs et la concertation avec les organisations représentatives des étudiants reconnues au niveau communautaire, sont effectuées concomitamment à la saisine de la section de législation.

Dans l'hypothèse où le texte de l'avant-projet serait modifié ultérieurement pour tenir compte de ces concertations, il faudrait à nouveau soumettre le texte ainsi modifié à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

TITRE I – Dispositions relatives aux fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française

Ce titre n'appelle aucune observation.

TITRE II – Dispositions relatives à la Culture

CHAPITRE I^er^ – Dispositions modifiant le décret du 30 avril 2009 relatif à l'encadrement et au subventionnement des fédérations de pratiques artistiques en amateur, des fédérations de centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité

Articles 2 et 3

1. Avant de déposer les articles examinés sur le bureau du Parlement, articles qui participent de l'élaboration de la politique culturelle de la Communauté française au sens de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques', ils doivent être soumis à l'instance d'avis compétente, à savoir la Commission consultative de la créativité et des Pratiques artistiques en amateur créée par l'article 45 du décret du 30 avril 2009 'relatif à l'encadrement et au subventionnement des fédérations de pratiques artistiques en amateur, des fédérations de centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité'.

Aucune des pièces jointes au dossier n'attestant que l'avis requis aurait bien été recueilli, il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet de veiller au correct accomplissement de cette formalité.

Si l'avant-projet examiné était modifié pour tenir compte de l'avis obligatoire qui resterait à recueillir, ces modifications devraient encore être soumises à la section de législation.

TITRE III – Dispositions relatives à l'enseignement obligatoire et à l'enseignement de promotion sociale

CHAPITRE I[er] – Dispositions modifiant la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement

Article 4

Au 1°, l'habilitation faite au Gouvernement de déroger à la règle limitative qu'il énonce doit être mieux encadrée.

Article 5

Dans la version soumise pour avis à la section de législation du Conseil d'État, l'article 5 de l'avant-projet de décret ne contient qu'une modification relative à l'article 3, § 3*bis*, alinéa 2, de la loi du 29 mai 1959 'modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement', ce qui implique que la disposition en projet ne doit pas être précédée d'un « § 1[er] ».

CHAPITRE II – Disposition modifiant l'arrêté royal du 13 août 1962 organique des centres psycho-médico-sociaux

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE III – Dispositions modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 novembre 1995 fixant le montant du droit d'inscription de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit

Articles 10 et 11

Les articles 10 et 11 de l'avant-projet ont pour objet de modifier les articles 3 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 novembre 1995 'fixant le montant du droit d'inscription de l'enseignement secondaire artistique à horaire réduit'.

Il n'est pas conseillé de modifier par décret un arrêté du Gouvernement. L'intervention du législateur dans un texte de nature réglementaire a pour conséquence d'instituer un régime hybride dont l'inconvénient majeur est d'établir un risque de confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire. Une telle façon de procéder nuit à la sécurité juridique.

CHAPITRE IV – Disposition modifiant le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE V – Disposition modifiant le décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE VI – Disposition modifiant le décret du 12 juillet 2001 relatif à la prise en compte de l'organisation de cours philosophiques dans les enseignements officiel et libre non confessionnel subventionnés

Ce chapitre n'appelle aucune observation

CHAPITRE VII – Disposition modifiant le décret du 17 juillet 2003 relatif à une intervention dans les frais de transport en commun public et/ou dans l'utilisation de la bicyclette des membres du personnel

Article 15

L'article 15 de l'avant-projet modifie l'article 12, § 3, du décret du 17 juillet 2003 'relatif à une intervention dans les frais de transport en commun public et/ou dans l'utilisation de la bicyclette des membres du personnel'.

Dans son avis 35.408/2 donné le 26 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003, la section de législation avait critiqué le système de la mutualisation par réseau au regard de l'article 24, § 4, de la Constitution de la manière suivante :

> « À moins de fournir une justification admissible, il n'y a donc pas de raison de n'organiser la mutualisation qu'au niveau des réseaux. L'égalité des établissements scolaires serait mieux assurée si, comme en Communauté flamande, les subventions étaient calculées de manière identique pour l'ensemble des établissements subventionnés » [1].

Cette critique, qui a été réitérée dans l'avis 48.896/2 donné le 10 novembre 2010 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 15 décembre 2010 'portant diverses mesures relatives au sport en Communauté française, aux Fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, au Conseil de la transmission de la mémoire, à l'enseignement obligatoire et à l'enseignement de promotion

[1] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 425/1.

sociale, aux Bâtiments scolaires, au financement des Institutions universitaires et des Hautes Ecoles, à la politique scientifique et universitaire, au transfert de l'enseignement supérieur de l'Architecture à l'Université et aux aides aux Institutions universitaires et à la négociation en Communauté française', vaut également en l'espèce [2].

CHAPITRE VIII – Disposition modifiant 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

Article 16

L'article 16 de l'avant-projet ne tend pas à insérer un nouvel alinéa dans l'article 24 du 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' mais bien à modifier le troisième alinéa, a), de cette disposition. La modification prévue en b) a quant à elle été insérée par le décret du 17 juillet 2013 et elle n'a, par conséquent, pas d'objet.

L'article 16 de l'avant-projet sera revu en ce sens.

CHAPITRE IX – Disposition modifiant le décret du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs

Ce chapitre n'appelle aucune observation

CHAPITRE X – Disposition modifiant le décret du 26 avril 2007 garantissant l'équipement pédagogique de l'enseignement qualifiant

Ce chapitre n'appelle aucune observation

CHAPITRE XI – Disposition modifiant le décret du 26 mars 2009 octroyant des moyens complémentaires aux établissements scolaires pour le Conseiller en prévention

Ce chapitre n'appelle aucune observation

[2] *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 142/1.

CHAPITRE XII – Dispositions modifiant le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité

Ce chapitre n'appelle aucune observation

TITRE IV – Dispositions relatives à l'Agence pour l'évaluation de la qualité de l'Enseignement supérieur organisé ou subventionné par la Communauté française

Ce titre n'appelle aucune observation.

TITRE V – Dispositions relatives au financement de l'Enseignement supérieur universitaire et non universitaire

CHAPITRE I^{er} – Dispositions modifiant la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE II – Disposition modifiant le décret du 5 août 1995 fixant l'organisation générale de l'enseignement supérieur en Hautes Écoles

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE III – Dispositions modifiant le décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Écoles organisées ou subventionnées par la Communauté française

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE IV – Disposition relative au Centre hospitalier universitaire de Liège

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE V – Disposition modifiant le décret du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

CHAPITRE VI – Dispositions modifiant le décret du 20 décembre 2001 fixant les règles spécifiques à l'Enseignement supérieur artistique organisé en Écoles supérieures des Arts

Article 42

Cet article vise à modifier l'article 60*quinquies*, § 1er, du décret du 20 décembre 2001 'fixant les règles spécifiques à l'Enseignement supérieur artistique organisé en Écoles supérieures des Arts', inséré par le décret du 9 mai 2008 et modifié par les décrets du 12 juillet 2012 et du 17 juillet 2013.

Or, il n'est pas tenu compte de la dernière modification du paragraphe 1er de cet article 60*quinquies* car l'article 42 de l'avant-projet de décret remplace les mots « 138.000 EUR » au lieu de remplacer les mots « 139.000 EUR ».

Il convient dès lors d'adapter cet article.

TITRE VI – Dispositions relatives aux Bâtiments scolaires

Article 48

Il y a lieu de préciser que l'article 48 de l'avant-projet tend à modifier l'article 7, § 1er, dernier tiret, du décret du 16 novembre 2007 'relatif au programme prioritaire de travaux en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé, de l'enseignement secondaire ordinaire et spécialisé et de l'enseignement secondaire de promotion sociale, de l'enseignement artistique à horaire réduit, des centres psycho-médico-sociaux ainsi que des internats de l'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire et spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française'.

Pour le surplus, l'article 48 de l'avant-projet ne donne pas lieu à observation.

TITRE VII – Dispositions relatives à la Recherche

Ce titre n'appelle aucune observation.

TITRE VIII – Dispositions finales

Article 51

L'article 51 de l'avant-projet prévoit que les articles 2 à 4, 7, 9, 12, 13, 16, 17, 20 à 23, 1° et 2°, 24 à 50, produisent leurs effets au 1er janvier 2013.

Ceci a pour conséquence notamment que les mesures d'économie qui y sont prévues se verront conférer une portée rétroactive. Or, les droits des bénéficiaires ont déjà pu s'exercer pendant plus de 10 mois en application de la législation en vigueur [3].

À cet égard, il est rappelé que, selon la Cour constitutionnelle,

> « La non-rétroactivité des lois et décrets est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général » [4].

Il convient dès lors que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de justifier la rétroactivité au regard des critères qui viennent d'être rappelé [5].

En l'espèce, l'exposé des motifs indique que « l'effet rétroactif de l'entrée en vigueur des dispositions est justifié par la nécessité de traduire les mesures d'économie décidées par le Gouvernement lors de son deuxième contrôle budgétaire 2013 visant à garantir le respect de la trajectoire budgétaire définie par les engagements pris envers le Fédéral et l'Union européenne ». Ces mesures d'économies sont respectivement détaillées sous les titres III à VII de l'exposé des motifs.

Une telle justification paraît insuffisante dès lors que les mesures sont adoptées en fin d'année alors qu'elles produisent leurs effets sur toute l'année en cours.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Yves KREINS

[3] Voir l'avis donné le 10 octobre 2013 par les Inspecteurs généraux des Finances, spéc. p. 3.

[4] Voir, par exemple, C.C., n° 71/2012, 31 mai 2012, B.10.3 et C.C., n° 137/2012, 30 octobre 2012, B.9.

[5] Voir également l'avis 53.467/2/4 précité.