



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 55.171/2
du 19 février 2014

sur

un avant-projet de décret 'portant modification du décret du
24 mars 2006 relatif à la mise en œuvre, la promotion et le
renforcement des Collaborations entre la Culture et
l'Enseignement'

Le 27 janvier 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant modification du décret du 24 mars 2006 relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 19 février 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, conseiller d'État, président, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 février 2014.

*

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, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet de décret à l'examen a pour objet de modifier le décret du 24 mars 2006 'relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement'. Concernant les modifications qui touchent au « Conseil de concertation permanent » et à la « Cellule Culture-enseignement »¹, il y a lieu de renvoyer à l'avis 39.669/4 donné le 6 février 2006 sur l'avant-projet devenu le décret précité du 24 mars 2006 :

« [Les] dispositions, qui tendent à organiser le fonctionnement de services administratifs dépendant du Gouvernement, sont incompatibles avec l'article 87, §§ 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En vertu de cette disposition, le Gouvernement dispose en propre d'une administration dont il fixe le cadre du personnel et il n'appartient pas au décret d'intervenir en cette matière »².

2. De manière plus générale, la section de législation du Conseil d'État a rappelé à de nombreuses reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'opposent à ce que le législateur décréte attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit habilitier le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même. Le législateur ne peut donc désigner directement un ministre, le « directeur général de l'Enseignement obligatoire », le « directeur général adjoint du Service général de l'Audiovisuel et des Multimédias » ou encore d'autres services du gouvernement.

L'article 1^{er}, b)³, et l'article 19, b), de l'avant-projet seront revus en conséquence.

¹ Principalement les articles 16 et 18 de l'avant-projet de décret.

² Avis 39.669/4 donné le 6 février 2006 sur un avant-projet devenu le décret précité du 24 mars 2006 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 226/1, p. 34).

³ Sous réserve de l'observation particulière formulée sous cet article.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 2°, 2^e tiret, en projet, du décret précité du 24 mars 2006 précise que les personnes qu'il vise doivent préalablement être « reconnues par le Ministre en charge de la Culture » pour pouvoir être considérées comme des opérateurs culturels.

Soit cette disposition vise à renvoyer à une procédure préexistante de reconnaissance en tant qu'opérateur culturel⁴. Dans ce cas, il convient de faire référence au dispositif décretal qui l'organise⁵.

Soit la disposition en projet vise à créer une condition de reconnaissance spécifique. Dans ce cas, afin de respecter le principe de légalité garanti par l'article 24, § 5, de la Constitution, il convient que le législateur décretal organise la procédure de reconnaissance en déterminant à tout le moins les critères essentiels qui permettent cette reconnaissance.

Article 4

Il conviendrait d'écrire que « le chapitre 2 du titre 3 contenant l'article 7 est abrogé ».

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 13.

Article 10

L'article 15 en projet du décret précité du 24 mars 2006 prévoit qu'un même opérateur culturel ou un même établissement partenaire ne peut pas percevoir de subventions pour un nombre de projets excédant 10 % du nombre total de projets sélectionnés ou pour un montant global de plus de 10 % du budget total. Cette disposition autorise toutefois le Gouvernement à moduler ces pourcentages lors de chaque opération de sélection, sur proposition motivée de la Commission de sélection et d'évaluation. Une telle habilitation, qui permet au Gouvernement de déroger au décret, sans aucune limitation ni aucun critère, n'est

⁴ Voir, par exemple, le décret-cadre du 10 avril 2003 'relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène'.

⁵ Pour un raisonnement similaire, voir l'avis 51.162/2 donné le 9 mai 2012 sur un avant-projet devenu le décret du 12 juillet 2012 'organisant la Certification par Unités d'Acquis d'Apprentissage (CPU) dans l'enseignement secondaire qualifiant et modifiant diverses dispositions relatives à l'enseignement secondaire' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 373/1, p. 117) :

« À l'article 4^{ter}, § 3, alinéa 8, en projet de la loi précitée du 19 juillet 1971, plutôt que de mentionner les élèves sportifs de haut niveau, espoirs sportifs ou partenaires d'entraînement 'reconnus comme tels par le ministre ayant le sport dans ses attributions', mieux vaut indiquer 'reconnus en application du décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française' ».

pas admissible au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution, qui requiert que les éléments essentiels de l'organisation et du subventionnement de l'enseignement soient fixés par décret. Le fait que le Gouvernement prenne ses décisions sur proposition d'une commission ne suffit pas à rencontrer les exigences de l'article 24, § 5, de la Constitution⁶⁻⁷. Il convient en effet que le législateur décréte fixe lui-même les critères qui permettront au Gouvernement de déroger aux normes fixées par le décret.

L'article 15 en projet du décret précité du 24 mars 2006 sera revu en conséquence.

Article 11

L'article 16, § 1^{er}, 4^o, en projet, du décret précité du 24 mars 2006 est complété afin que, dans l'enseignement subventionné, le projet de collaboration fasse l'objet d'une approbation non seulement du pouvoir organisateur mais également du chef d'établissement.

En principe, la responsabilité de l'approbation d'un tel projet doit revenir au pouvoir organisateur, quitte à ce que celui-ci délègue son pouvoir au chef d'établissement ou requière son accord. La mesure en projet, en exigeant également l'approbation du chef d'établissement, s'immisce dans l'organisation des pouvoirs organisateurs de l'enseignement subventionné. Il convient dès lors que l'auteur de l'avant-projet indique, dans l'exposé des motifs, les raisons qui peuvent justifier une telle mesure au regard de la liberté d'enseignement, garantie aux citoyens par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution, et de l'autonomie des autorités provinciales et communales pour ce qui est de l'enseignement officiel subventionné.

Article 12

Les termes « sans préjudice du programme d'actions concerté visé à l'article 6 » sont ambigus. S'il s'agit d'indiquer que les projets sont sélectionnés non seulement en fonction des critères mentionnés mais également selon la manière dont ils s'inscrivent dans ce programme d'actions concerté, mieux vaut rédiger le début de l'article 17

⁶ Pour une observation similaire, voir notamment l'avis 53.409/2 donné le 17 juin 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 17 octobre 2013 'modifiant certaines dispositions relatives à l'enseignement spécialisé, à l'enseignement fondamental ordinaire, à l'enseignement secondaire ordinaire et aux centres psycho-médico-sociaux' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 535/1, p. 33).

⁷ En tout état de cause, en subordonnant la décision du Gouvernement à une proposition motivée de la Commission de sélection et d'évaluation, cette disposition en projet limite le pouvoir de décision du Gouvernement d'une façon excessive (voir l'avis 39.669/4 précité, observation générale n° 4, *loc. cit.*, p. 34) ; voir aussi, dans le même sens, l'avis 52.524/4 donné le 3 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 28 novembre 2013 'modifiant le décret du 30 avril 2009 relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur et au-dessus des voiries ou des cours d'eau', observation générale n° 2.2, (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2012-2013, n° 849/1, p. 19).

en projet du décret précité du 24 mars 2006 comme suit : « Tenant compte du programme d'actions [...] ».

Article 15

L'article 23 en projet du décret précité du 24 mars 2006 habilite le Gouvernement à conclure des partenariats privilégiés avec certains opérateurs culturels, sur la proposition du Conseil de concertation.

Cette disposition pose problème des lors qu'au regard de l'article 24, § 5, de la Constitution, il revient au législateur décréteur de préciser les critères essentiels selon lesquels de tels partenariats pourraient être conclus. Les seules précisions que ces opérateurs doivent justifier « d'une expérience et d'une notoriété pédagogiques » et que leur action doit être « accompagnée de productions pédagogiques » ne sont pas suffisantes à cet égard.

L'article 23 en projet du décret précité du 24 mars 2006 sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT