



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.987/2/V
du 7 septembre 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 mai 2014 portant application des articles 8, § 1^{er}, 20, 23, 31, 32, 33, 37, 47 et 50 du décret du 21 novembre 2013 organisant divers dispositifs scolaires favorisant le bien-être des jeunes à l'école, l'accrochage scolaire, la prévention de la violence à l'école et l'accompagnement des démarches d'orientation scolaire'

Le 24 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation, de la Petite enfance, des Crèches et de la Culture de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 9 septembre 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 mai 2014 portant application des articles 8, § 1^{er}, 20, 23, 31, 32, 33, 37, 47 et 50 du décret du 21 novembre 2013 organisant divers dispositifs scolaires favorisant le bien-être des jeunes à l'école, l'accrochage scolaire, la prévention de la violence à l'école et l'accompagnement des démarches d'orientation scolaire'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 septembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 septembre 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de mentionner les dispositions précises du décret du 21 novembre 2013 qui constituent le fondement juridique de l'arrêté en projet, à savoir les articles 23 et 34*bis*, avec la mention de l'insertion de cette dernière disposition par le décret du 14 juillet 2015.

L'alinéa 1^{er} sera complété en conséquence.

2. Comme l'a confirmé la déléguée de la ministre, il n'y a pas lieu de mentionner l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 25 juillet 2014 'portant règlement de son fonctionnement'.

L'alinéa 4 sera dès lors omis.

DISPOSITIF

Article 3

Telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet est ambiguë. Dès lors que l'article 9, § 2, auquel il est fait référence, permet aux parents de transmettre les documents justifiant une absence de leur enfant jusqu'au troisième ou quatrième jour de l'absence, selon le cas, le Conseil d'État n'aperçoit en effet pas comment la disposition en projet peut prévoir qu'une « absence non justifiée dans les délais fixés à l'article 9, § 2, » est notifiée « au plus tard au premier jour pendant lequel elle a pris cours ».

Interrogée à cet égard, la déléguée de la ministre a précisé que la volonté était de

« prévenir les parents le jour même où l'absence de l'élève a commencé sauf pour celles qui sont déjà justifiées (certificats médicaux,...) ou pour celles où les parents ont déjà prévenu l'école de l'absence de leur enfant ».

La disposition en projet sera revue afin de mieux traduire cette intention.

Article 6

L'article 6 prévoit que l'arrêté en projet « produit ses effets le 1^{er} septembre 2015 ».

La non-rétroactivité des actes administratifs est de règle, en vertu d'un principe général de droit. La rétroactivité peut toutefois être justifiée si elle est autorisée par la loi. En l'absence d'autorisation légale, elle 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.

En l'espèce, elle ne paraît pas pouvoir être admise.

Annexe

En application de l'article 34bis du décret du 21 novembre 2013 'organisant divers dispositifs scolaires favorisant le bien-être des jeunes à l'école, l'accrochage scolaire, la prévention de la violence à l'école et l'accompagnement des démarches d'orientation scolaire', tel qu'il a été inséré par le décret du 14 juillet 2015, le Gouvernement est habilité à fixer un « modèle de convention de partenariat » entre un service d'accrochage scolaire et un organisme constitué soit en personne morale publique soit en association sans but lucratif ayant pour objet moral principal la lutte contre le décrochage et l'échec scolaires.

L'annexe en projet contient différents éléments qui ont d'autres objets que celui de définir pareil modèle de convention. En effet, au-delà de dispositions qui paraphrasent la législation existante¹, plusieurs dispositions ont pour objet d'imposer des obligations nouvelles aux services d'accrochage scolaire (ci-après : SAS) ou à leurs partenaires.

Tel est le cas de l'article 3, qui impose aux SAS d'adapter leur projet spécifique de manière à répondre aux objectifs « visés par la présente convention »² et de transmettre toute modification qui serait apportée à ce projet spécifique au président de la Commission d'agrément³.

¹ Voir notamment l'article 2 qui précise ce qu'est un service d'accrochage scolaire (SAS) et quelles sont les missions qui lui sont assignées, paraphrasant ainsi les articles 21 et 22 du décret du 21 novembre 2013 'organisant des politiques conjointes de l'enseignement obligatoire et de l'Aide à la jeunesse en faveur du bien-être des jeunes à l'école, de l'accrochage scolaire, de la prévention de la violence et de l'accompagnement des démarches d'orientation'.

² Objectifs qui ne font toutefois l'objet d'aucun article du modèle de convention.

³ Alors que l'article 31 du décret du 21 novembre 2013 'organisant des politiques conjointes [...]' ne prévoit d'informer la Commission d'agrément qu'en cas de modification significative.

Tel est également le cas de l'article 4, qui précise que

« les activités organisées dans le cadre de la convention de partenariat sont soumises au contrôle du Service général de l'Inspection tels (*sic*) que prévues (*sic*) par les articles 32 à 33 du décret 'intersectoriel' »

ou encore que

« les membres du personnel attachés [...] à l'ASBL ou personne morale de droit public liés dans le cadre de cette convention doivent répondre aux conditions fixées par l'article 27 du décret 'intersectoriel' »,

à savoir le décret du 21 novembre 2013 'organisant des politiques conjointes [...]'.

Enfin, une mention en bas de page, après les signatures, prévoit qu'un exemplaire de la convention doit être transmis à l'administration ⁴.

Imposer de telles obligations sur la base d'une habilitation à fixer un modèle de convention de partenariat ne peut être admis. On relèvera en outre que, dans l'avant-projet de décret devenu le décret du 14 juillet 2005, l'article 37*bis* en projet du décret du 21 novembre 2013 (devenu l'article 34*bis*) prévoyait de soumettre les partenaires du SAS à un contrôle de l'Inspection et que cette disposition a été supprimée à la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'État ⁵. Il ne peut dès lors être question de réintroduire dans un arrêté ce qui a volontairement été omis dans une disposition décréte.

Pour le reste, le modèle de convention en annexe précise que « les partenaires de la convention déterminent les modalités de la prise en charge du mineur en fonction du projet personnel développé par le SAS et le jeune et de son profil d'apprentissage et de développement ». Or, tel est en principe le cœur même de la convention de partenariat. Dès lors, le modèle de convention de partenariat devrait comprendre lui-même, pour l'essentiel, différentes « rubriques » que les partenaires devraient compléter, par exemple, en ce qui concerne l'identité des mineurs pris en charge, les jours et heures de prise en charge, les personnes responsables, les activités prévues, etc. On pourrait également admettre que le modèle de convention de partenariat comprenne des clauses qui rappellent certains éléments du cadre légal mais, dans ce cas, cela devrait apparaître comme tel. Par exemple, l'on pourrait envisager qu'une disposition précise que la prise en charge du mineur se fait « conformément aux articles 31 à 33 du décret [...] ».

Par conséquent, eu égard aux observations qui précèdent, le modèle de convention de partenariat prévu en annexe de l'arrêté en projet doit être fondamentalement

⁴ À cet égard, la mention finale du modèle désignant nommément l'actuelle directrice générale de l'Enseignement obligatoire doit être omise.

⁵ Voir l'article 5 de l'avant-projet et l'avis 37.725/2 donné le 25 novembre 2004 sur un projet d'arrêté royal 'portant fixation d'une intervention personnelle des bénéficiaires dans le coût de certaines prestations de l'article 35*bis* de la nomenclature des prestations de santé' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 155/1, pp. 6 et 16).

revu. L'auteur du projet profitera de cette occasion pour revoir l'orthographe et assurer une cohérence en ce qui concerne l'usage des abréviations ⁶.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

L'arrêté en projet sera revu afin de se conformer aux règles de légistique ⁷.
Peuvent notamment être formulées les observations qui suivent.

1. Le préambule de l'arrêté en projet doit mentionner les textes qui sont modifiés par cet arrêté, sans toutefois spécifier les articles ou divisions de texte qui sont précisément modifiés ⁸. À l'alinéa 2 du préambule, les mots « le chapitre 3 de » seront dès lors omis.
2. À l'alinéa 3 du préambule, il convient de faire référence à l'article 84, « § 1^{er} », alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Par ailleurs, la mention de l'avis du Conseil d'État doit figurer après la mention de l'accord du Ministre du Budget ⁹.
3. Il convient d'indiquer uniquement la compétence en vertu de laquelle la ministre agit en l'espèce. À l'alinéa 7 du préambule, les mots « de la Culture et de l'Enfance » seront dès lors omis ¹⁰.
4. La phrase liminaire de l'article 2 sera mieux rédigée comme suit :

« Dans l'article 10, alinéa 1^{er}, du même arrêté, le 2° est remplacé par ce qui suit : ».
5. La phrase liminaire de l'article 4 sera mieux rédigée comme suit :

« Dans le même arrêté, il est inséré un article 14^{bis} rédigé comme suit : ».

⁶ Ainsi, dès lors que l'article 1^{er} définit le « SAS » comme le « service d'accrochage scolaire », il convient par la suite d'utiliser cette abréviation.

⁷ *Code de légistique, Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative ».

⁸ *Ibid.*, recommandation n° 30.

⁹ Les formalités préalables doivent en effet être citées dans l'ordre chronologique en commençant par la plus ancienne *ibid.*, recommandation n° 34, b).

¹⁰ *Ibid.*, recommandation n° 40.

6. L'article 5 sera mieux rédigé comme suit :

« Le ministre qui a l'enseignement obligatoire dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté »¹¹.

7. Pour la présentation de l'annexe, il est renvoyé à la formule F 4-2-13-4 du *Code de légistique* précité.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

¹¹ *Ibid.*, recommandation n° 167 et formule F 4-7-1.