



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.756/2
du 20 janvier 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
modification de décret du 30 avril 2009 relatif aux actions en
matière d'alphabétisation et d'insertion dans l'enseignement
de promotion sociale'

Le 22 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant modification de décret du 30 avril 2009 relatif aux actions en matière d'alphabétisation et d'insertion dans l'enseignement de promotion sociale'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 janvier 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2016.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dans son avis 46.315/2, donné le 1^{er} avril 2009, sur une proposition devenue le décret du 30 avril 2009 'relatif aux actions en matière d'alphabétisation et d'insertion dans l'enseignement de promotion sociale', la section de législation a notamment fait l'observation suivante :

« L'article 24, § 5, de la Constitution dispose :

'L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret'.

Selon la Cour constitutionnelle,

'Cette disposition traduit la volonté du Constituant de réserver au législateur compétent le soin de régler les éléments essentiels de l'enseignement en ce qui concerne son organisation, sa reconnaissance et son subventionnement.

L'article 24, § 5, de la Constitution exige que ces compétences déléguées ne portent que sur la mise en oeuvre des principes que le législateur décréte lui-même adoptés. A travers elles, le Gouvernement de communauté ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées¹.

La proposition examinée habilite le Gouvernement à :

- déterminer annuellement le nombre de périodes à consacrer aux actions visées (article 4, alinéa 1^{er}) ;
- déterminer les modalités de l'utilisation conjointe des périodes par les établissements d'enseignement de promotion sociale et les associations travaillant en milieu carcéral (article 4, alinéa 1, b)) ;
- fixer annuellement, sur proposition du Comité de pilotage, les critères et modalités d'octroi des périodes (article 5) ;
- déterminer annuellement les unités de formation éligibles ainsi que leur ordre de priorité (article 6).

Manifestement, le Gouvernement ne pourrait exercer ces habilitations sans pallier l'imprécision des principes énoncés dans la proposition ou sans affiner des options insuffisamment détaillées² (...) »³.

¹ Note de bas de page 3 de l'avis cité : C.C., n° 142/2008 du 30 octobre 2008, B.3. (jurisprudence constante).

² Note de bas de page 4 de l'avis cité : Voir en ce sens, notamment, l'avis 44.910/2/V, donné le 6 août 2008, sur un projet devenu le décret du 14 novembre 2008 'modifiant le décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement

En l'espèce, l'auteur du texte tend, d'une part, à modifier la répartition des périodes telle qu'elle est prévue à l'article 3, alinéa 2, du décret du 30 avril 2009 (article 2 de l'avant-projet) et, d'autre part, à supprimer le caractère annuel de l'habilitation contenue dans les articles 4 et 5 du décret du 30 avril 2009 alors qu'il entend maintenir celui-ci dans l'article 3 de ce même décret (articles 2 à 4 de l'avant-projet).

Il faut constater que ces modifications ne répondent en rien à la critique émise dans l'avis précité au regard du principe de légalité qui résulte de l'article 24, § 5, de la Constitution.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} de l'avant-projet tend à remplacer les mots « unité de formation » par les mots « unité d'enseignement » dans l'article 1^{er} du décret du 30 avril 2009.

Cependant, on constate que les mots « unité de formation » sont contenus à deux reprises au singulier dans l'article 1^{er} du décret du 30 avril 2009 (définition d'une « unité de formation ») mais également au pluriel (définition des « FLE »).

L'article 1^{er} de l'avant-projet doit être rédigé en conséquence.

2. La définition d'une « unité d'enseignement » qui figure à l'article 1^{er} du décret du 30 avril 2009 ne correspond pas totalement à celle de l'article 5*bis*, 9°, du décret du 16 avril 1991 'organisant l'enseignement de promotion sociale' ⁴.

Il est conseillé de revoir l'article 1^{er} du décret du 30 avril 2009 afin soit de reprendre une définition identique à celle contenue dans l'article 5*bis*, 9°, du décret du 16 avril 1991, soit, de préférence, de renvoyer à cette disposition.

L'article 1^{er} de l'avant-projet et son commentaire devraient être revus en ce sens.

de promotion sociale, en vue de favoriser l'intégration de son enseignement supérieur à l'espace européen de l'enseignement supérieur' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 589/1).

³ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 679/2.

⁴ Cette disposition est rédigée comme suit : « Unité d'enseignement : une unité d'enseignement est constituée d'un cours ou d'un ensemble de cours qui sont regroupés parce qu'ils poursuivent des objectifs communs et constituent un ensemble pédagogique cohérent d'acquis d'apprentissage susceptible d'être évalué et validé ». Une définition différente de la notion d'unité d'enseignement est encore donnée par l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 65°, du décret de la Communauté française du 7 novembre 2013 'définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études'.

Article 2

À l'alinéa 2, a), deuxième phrase, de l'article 3 en projet, il serait préférable de remplacer le mot « durant » par les mots « relatives à ».

Article 5

À la fin de la disposition, il y a lieu d'écrire : « l'article 3, alinéa 2, a) ».

Article 6

L'article 6 a pour objet de prévoir que l'avant-projet « produit ses effets le 1^{er} janvier 2016 ».

Selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois 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. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁵.

En l'espèce, l'article 2 de l'avant-projet tend à changer l'ordre de priorité dans la répartition des périodes prévue à l'article 3, alinéa 2, du décret du 30 avril 2009.

⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple, C.C., arrêt n° 3/2013, 17 janvier 2013, B.4. ; arrêt n° 158/2013, 21 novembre 2013, B.24.2. ; arrêt n° 146/2014, 9 octobre 2014, B.10.1.

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 rappelés, de préférence dans le commentaire de l'article 6.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT