



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.817/2
du 10 février 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
germanophone 'portant subventionnement de cours de
conduite théorique dans les écoles secondaires et les centres de
formation et de formation continue dans les classes moyennes'

Le 15 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique de la Communauté germanophone à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement 'portant subventionnement de cours de conduite théorique dans les écoles secondaires et les centres de formation et de formation continue dans les classes moyennes'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 février 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 Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 février 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 l'observation suivante.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le décret du 18 mai 2015 'organisant l'offre de cours de conduite théorique' fixe les conditions de l'organisation et de subventionnement de cours de conduite et de secourisme par les « établissements d'enseignement ».

L'« établissement d'enseignement » est toutefois défini par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, de ce décret comme « une école secondaire ou un centre de formation et de formation continue dans les Classes moyennes de la Communauté germanophone ». Il en résulte que ce décret règle, d'une part, une matière d'enseignement lorsque les opérateurs concernés sont des écoles secondaires et se situe, d'autre part, dans le cadre de la formation professionnelle lorsque ces opérateurs sont les centres de formation et de formation continue dans les classes moyennes.

Dans la mesure où le décret porte, notamment, sur l'organisation et le subventionnement de cours organisés par des établissements d'enseignement au sens de l'article 24 de la Constitution, il y a lieu de tenir compte du paragraphe 5 de cette disposition constitutionnelle, qui prévoit que « l'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

Selon la jurisprudence de 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 les compétences déléguées ne portent que sur la mise en œuvre des principes que le législateur décréte lui-même adoptés. À travers elles, le Gouvernement de communauté ne saurait remédier à l'imprécision de ces principes ou affiner des options insuffisamment détaillées »¹.

¹ C.C., n° 72/2012, 12 juin 2012 B.4 ; n° 142/2008, 30 octobre 2008, B.3 ; n° 56/2008, 19 mars 2008, B.12.2.2 ; n° 167/2005, 23 novembre 2005, B.25.1 ; n° 154/2005, 20 octobre 2005, B.7 ; n° 44/2005, 23 février 2005, B.22.2 ; n° 41/2004, 17 mars 2004, B.3.2 ; n° 56/2003, 14 mai 2003, B.5.3 ; n° 1/2003, 8 janvier 2003, B.16 ; n° 133/2002, 18 septembre 2002, B.2.2 ; n° 34/2000, 29 mars 2000, B.4.2 ; n° 14/2000, 2 février 2000, B.2.2 ; n° 38/99, 30 mars 1999, B.4.1 à B.4.3 ; n° 19/99, 17 février 1999, B.6.2 et B.6.3 ; n° 85/98, 15 juillet 1998, B.6.4 et B.6.5 ; n° 17/98, 18 février 1998, B.2.4 ; n° 80/97, 17 décembre 1997, B.9.1 et B.9.2 ; n° 76/96, 18 décembre 1996, B.3.3 ; n° 73/96, 11 décembre 1996, B.4.1 à B.4.3 ; n° 43/96, 2 juillet 1996, B.4 et B.5 ; n° 11/96, 8 février 1996, B.3 et B.5 ; n° 45/94, 1^{er} juin 1994, B.4 et B.5 ; C.E., n° 63.463, 6 décembre 1996.

Dans les matières réservées au législateur par la Constitution, l'attribution d'une compétence à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ².

En l'occurrence, la seule habilitation donnée par le décret au Gouvernement figure à l'article 6, alinéa 3, du décret, selon lequel « le Gouvernement fixe un montant maximal pour la subvention sur la base des coûts normaux du marché ».

Cette disposition procure un fondement décrétoal à l'article 3 du projet ³. L'article 2, alinéa 2, du projet, qui autorise le dédoublement des classes à partir de vingt participants, procède également de la détermination du montant maximal de la subvention et peut donc également puiser son fondement dans cette disposition décrétoale.

Dans la mesure où l'article 6, alinéa 2, du décret prévoit que, pour pouvoir obtenir la subvention, l'établissement d'enseignement doit fournir au Gouvernement des documents que cet alinéa détermine, il est admissible que, même sans y être habilité expressément par le décret, le Gouvernement fixe un délai, même à peine de déchéance, dans lequel la demande de subvention accompagnée de ces documents doit lui être transmise, comme le prévoit l'article 1^{er} du projet. Ce faisant, le Gouvernement se borne en effet à fixer une règle de procédure nécessaire à l'exécution du décret, qui peut dès lors se fonder sur l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ⁴, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 7 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' ⁵. Ainsi, la disposition à l'examen ne paraît pas s'écarter d'une mise en œuvre raisonnable du pouvoir général d'exécution du décret conféré au Gouvernement par l'article 20 précité de la loi spéciale du 8 août 1980, qui lui permet de dégager du principe du décret et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, sans en étendre ni en restreindre la portée.

En revanche, l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet, qui établit un nombre minimal d'élèves participants aux cours pour ouvrir le droit au subventionnement, ne peut s'autoriser de cette disposition légale. Il s'agit en effet d'une condition de fond du droit au

² C.C., n° 10/2014, 23 janvier 2014, B.5 ; C.C., n° 172/2013, 19 décembre 2013, B.18 ; C.C., n° 114/98, 18 novembre 1998, B.3.

³ Les montants fixés par l'article 3 doivent l'avoir été « sur la base des coûts normaux du marché », ce que le Gouvernement doit être en mesure de démontrer.

⁴ « Le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

⁵ C'est donc à bon droit que cette disposition légale est reprise au préambule. Elle sera toutefois plus précisément formulée comme suit : « Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, l'article 7, *juncto* l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; ».

subventionnement que le décret n'a pas prévue⁶. Dans une matière qui, telle celle de l'enseignement, est réservée au législateur, l'usage du pouvoir général d'exécution par le Gouvernement ne peut être conçu que de manière restreinte et ne peut aller en l'espèce jusqu'à la fixation de pareille condition.

L'article 2, alinéa 1^{er}, est donc dépourvu de fondement juridique en ce qui concerne les écoles secondaires.

Il est également dépourvu de fondement juridique en ce qui concerne les centres de formations et de formation continue dès lorsque le Gouvernement n'est en tout état de cause pas habilité à traiter différemment les écoles et ces centres de formation et de formation continuée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si une telle condition relève ou non des éléments essentiels de l'enseignement que le législateur est tenu de régler lui-même, force est de constater que le Gouvernement n'a en tout état de cause pas été expressément habilité à la fixer.