



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.376/VR
du 14 juin 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral et la
Communauté française concernant les modalités de
financement et de fonctionnement de la Section internationale
de l'École internationale du SHAPE'

Le 4 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral et la Communauté française concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la Section internationale de l'École internationale du SHAPE'.

L'avant-projet a été examiné en chambres réunies les 7 et 14 juin 2016. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX, Wouter PAS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Bernadette VIGNERON et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Dries VAN EECKOUTTE, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 juin 2016.

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

*

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 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.

LA PORTÉE DES AVANT-PROJETS ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. Le Conseil d'État, section de législation, est saisi d'un avant-projet de décret de la Communauté française (59.376/VR/1-2) et d'un avant-projet de loi (59.427/VR/1-2) 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Communauté française concernant les modalités de financement et de fonctionnement de la Section internationale de l'École internationale du SHAPE'. Les avis sur ces deux avant-projets sont donnés ce jour.

Par cet accord de coopération, les parties règlent leur participation respective au financement de la reconstruction de la section internationale belge de l'école internationale du SHAPE, de la construction des infrastructures communes définies par l'accord et du contrat de location suivi en 2018 d'un achat des bâtiments temporaires pédagogiques (articles 6 à 13), ainsi que le fonctionnement et le financement de la section internationale belge et de la section maternelle de l'école internationale du SHAPE (articles 14 à 20).

LA COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE ET DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

2.1. Le 12 mai 1967, a été signé l'Accord entre le Royaume de Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe 'concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de ce Quartier Général sur le territoire du Royaume de Belgique', dont l'article 20 dispose qu'

« [i]l sera procédé, dans le cadre de l'implantation de SHAPE en Belgique, à la création d'une école internationale selon des conditions et modalités à convenir ultérieurement ».

2.2. L'Accord entre la Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces alliées en Europe 'concernant l'installation et le fonctionnement de l'Ecole Internationale de ce quartier général, signé le 19 mars 1968' contient par ailleurs les dispositions suivantes :

« Article 1^{er}. L'École Internationale du SHAPE est partie intégrante du SHAPE et comprend le Conseil, la section du service général et les sections pédagogiques. Dans ses contacts avec les Autorités belges, l'École Internationale du SHAPE sera représentée par le SHAPE ».

« Art. 10. a) Chaque pays de l'OTAN peut organiser et administrer sa propre section pédagogique en accord avec les exigences de ses programmes nationaux d'instruction.

b) La Belgique a établi une section pédagogique internationale.

[...] ».

« Art. 11. Les sections pédagogiques sont ouvertes par priorité aux enfants du personnel des États-Majors Interalliés et des unités de soutien. D'autres enfants pourront être admis dans la limite des places disponibles, sous réserve des lois nationales en matière d'instruction et avec accord du Directeur de la section pédagogique dont ils relèvent ».

« Art. 12. Les élèves des pays qui disposent d'une section pédagogique sont normalement inscrits dans cette section.

Les élèves des pays ne disposant pas d'une section pédagogique propre sont inscrits dans la section pédagogique internationale.

[...] ».

2.3. L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment expose

« qu'il existe un besoin de reconstruire la section internationale belge de l'école internationale du SHAPE »

et

« qu'il est souhaitable afin d'assurer la sécurité juridique du projet de reconstruction que l'État fédéral et la Communauté française définissent les modalités permettant d'assurer correctement et efficacement la reconstruction et ensuite le fonctionnement de la section internationale belge de l'école internationale du SHAPE ».

L'article 1^{er} de l'accord de coopération en cause confirme par ailleurs ce qui suit :

« Article 1^{er}. Pour l'application du présent accord de coopération, il faut entendre par :

1. École internationale du SHAPE :

L'École internationale du SHAPE est partie intégrante du SHAPE et comprend le Conseil, la section du service général et les sections pédagogiques.

2. Section internationale belge de l'école internationale du SHAPE :

La section pédagogique établie par la Belgique se dénomme 'Section internationale'. Elle comprend une section primaire et une section secondaire et est organisée par la Communauté française.

[...] ».

2.4. Dans la mesure où l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment a trait à la matière de l'enseignement, il relève de la compétence de la Communauté française en vertu de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution.

2.5. Il résulte par ailleurs des articles 167 et 182 et suivants de la Constitution, et plus particulièrement de l'article 185 de la Constitution, aux termes duquel « [a]ucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'État, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi », que la matière de la défense nationale est réservée à l'autorité fédérale par la Constitution. L'école internationale du SHAPE étant, aux termes des accords rappelés ci-dessus, partie intégrante de SHAPE, le législateur fédéral est donc également compétent pour régler le financement de la reconstruction de la section internationale belge de l'école internationale du SHAPE, qui fait l'objet de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment.

2.6. Cette situation peut rendre opportune la conclusion, en la matière, d'un accord de coopération sur la base de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui prévoit que ce type d'accords peut porter « notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun ».

Cette conclusion couvre l'exigence de concertation portée par l'article 6, § 3, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes duquel

« Une concertation associant les Gouvernements concernés et l'autorité fédérale compétente aura lieu :

[...]

5° pour les travaux à réaliser en faveur des institutions européennes et internationales ».

2.7. Ceci étant, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a rappelé à plusieurs reprises, notamment dans son avis 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB',

« ' [...] les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale' ¹.

¹ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Avis 26.248/1 donné le 1^{er} avril 1997 sur un avant-projet de loi 'créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux', *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1022/1. Cet avis renvoie notamment à des avis du 25 janvier 1984, *Doc. parl.*, Chambre, 1983-1984, n° 834/1, pp. 27-29 et 42-46 ; *ibid.*, 1983-1984, n° 834/10 et du 13 octobre 1992, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 526/1, pp. 158-159). Voir aussi l'avis 27.394/2 donné le 30 mars 1998, sur un avant-projet de décret 'visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1997-1998, n° 235-1 ; l'avis 27.777/2 donné le 28 mai 1998 sur un projet de décret 'autorisant le ministre qui a le Budget dans ses attributions à présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret-programme portant diverses mesures concernant la gestion budgétaire, les fonds budgétaires, les bâtiments scolaires, l'enseignement et la promotion de la santé', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr.,

De même, le financement d'une politique relève de l'acte de 'régler' la matière dont elle relève². Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences³. Un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence⁴ »⁵.

Ces conditions mises à la possibilité pour des niveaux de conclure des accords de coopération sont liées à la considération générale émise par la Cour constitutionnelle dans de nombreux arrêts, aux termes de laquelle,

« Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions »⁶.

2.8. Il en résulte notamment que, lorsqu'un accord de coopération répartit entre les parties le financement des institutions communes qu'il règle, il doit respecter la proportion correspondant à la part de chacune dans les compétences mises en œuvre de manière conjointe. Les montants concernés ou les clés de répartition doivent refléter raisonnablement les sphères de compétences respectives de chaque partie à l'accord⁷.

1997-1998, n° 247-1, p. 17, qui renvoie à l'avis 27.394/2 précité ; l'avis 29.645/2 donné le 17 novembre 1999 sur un avant-projet de décret-programme 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1999-2000, n° 32-1 ; l'avis 30.037/2 donné le 24 mai 2000 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment de l'accord de coopération du 21 mars 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le refinancement de la Communauté française par la Région wallonne pour un montant de 900 millions de francs par la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur la détermination des modalités de décision dans le cadre des programmes afférents aux Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1999/2000, n° 95/1.

² *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, cons. B.5 ; C.E., section de législation, avis 31.341/VR donné le 28 février 2001 sur un projet de loi 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-0774/10.

³ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : C.E., avis précité 31.341/VR.

⁴ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : *Ibid.*

⁵ Avis 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur l'avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la SNCB', *Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 933/1.

⁶ Jurisprudence inaugurée par l'arrêt n° 17/94 de la Cour constitutionnelle, B.5.3.

⁷ En ce sens : avis 38.197/4 donné le 30 mars 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 17 juin 2005 'portant assentiment de (sic) la Convention du 4 avril 2003 visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles', *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1437/1, observation formulée sur l'article 28 de la « convention », reproduisant l'avis 35.920/VR donné en chambres réunies sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'portant assentiment à la Convention du 4 avril 2003 entre l'État, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant à mettre en œuvre le programme du réseau express régional de, vers, dans et autour de Bruxelles', *Doc. parl.*, Parl. wall.,

Les parties à l'accord de coopération à l'examen doivent être en mesure de justifier, à la lumière des considérations qui précèdent, la part qu'elles prennent, selon cet accord, dans le financement et le fonctionnement de la section internationale de l'École internationale du SHAPE.

3.1. Ainsi qu'il ressort du troisième visa du préambule de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment, le Protocole d'Accord 'relatif à l'Accord entre le SHAPE et la Belgique concernant l'installation et le fonctionnement de l'école internationale de ce quartier général', daté du 13 juillet 1976, est en cours de renégociation. Quant au Memorandum of Understanding du 9 octobre 2012 'between 19 NATO member nations and Supreme Headquarters Allied Powers Europe concerning the funding of design and construction of new facilities for the SHAPE International School', auquel font référence les quatrième et cinquième visas du préambule, la Belgique n'y est pas encore partie ⁸.

Comme le Conseil d'État l'a déjà souligné à plusieurs reprises, la nécessité d'un assentiment législatif à un accord de coopération, prévue par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', signifie notamment que l'ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à l'accord soient connues préalablement des législateurs concernés⁹. Les assentiments qu'il est envisagé de donner à l'accord de coopération à l'examen appellent dès lors la réserve suivante : si la renégociation du Protocole d'Accord du 13 juillet 1976 ou l'adhésion de la Belgique au Memorandum of Understanding du 9 octobre 2012 devaient avoir pour effet de créer de nouvelles obligations dans le chef des parties, il s'avérerait nécessaire de conclure un nouvel accord de coopération, qui devrait à son tour recevoir l'assentiment des parlements des parties. La question se pose dès lors s'il ne conviendrait pas d'attendre l'issue de cette renégociation et l'adhésion de la Belgique avant de conclure l'accord de coopération.

3.2. En tout état de cause, afin d'assurer la parfaite information du Parlement fédéral et du Parlement de la Communauté française, il est recommandé de joindre aux avant-projets d'assentiment un exemplaire du Protocole d'Accord du 13 juillet 1976, du Memorandum of Understanding du 9 octobre 2012 et de l'accord BEL-SHAPE du

2003-2004, n° 721/1, observation formulée sur le même article 28 de la « convention » ; avis 44.897/VR/V donné le 19 août 2008 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme'.

⁸ Le Protocole d'Accord du 13 juillet 1976 n'ayant pas été soumis pour assentiment aux parlements belges et la Belgique n'étant pas partie au Memorandum of Understanding du 9 octobre 2012, ces instruments ne sont pas entrés en vigueur dans l'ordre juridique interne. Les troisième, quatrième et cinquième alinéas du préambule de l'accord de coopération devraient dès lors être rédigés sous la forme, non de visas mais de considérants *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 40).

⁹ Avis 53.196/VR/3/4 donné le 27 mai 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 20 décembre 2013 'houdende instemming met het cultureel samenwerkingsakkoord van 7 december 2012 tussen de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2012-2013, n° 2154/1, p. 27, point 6, et les références citées à la note de bas de page n° 4 de cet avis.

29 février 2016 ‘concernant la location et l’acquisition des bâtiments temporaires pédagogiques’, accompagnés d’une traduction française et d’une traduction néerlandaise, lors du dépôt du projet de loi d’assentiment au Parlement fédéral, et d’une traduction française lors du dépôt du projet de décret d’assentiment au Parlement de la Communauté française.

4. C’est sous ces réserves que sont émises les observations particulières qui suivent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 10 et 18

Un accord de coopération conclu entre l’autorité fédérale et la Communauté française ne peut imposer d’obligations à une personne relevant d’une autre autorité.

La rédaction des articles 10 et 18 sera revue de manière à éviter que ces dispositions soient lues comme imposant des obligations à des autorités tierces.

Article 13

L’article 13 mentionne, dans ses alinéas 1^{er} et 2, que des frais seront répartis « équitablement » entre les deux parties.

Le terme « équitablement » ne répond pas à l’exigence de précision qui doit caractériser un texte normatif.

Si, comme il ressort des précisions fournies par le fonctionnaire délégué, l’intention est de répartir ces frais de manière égale entre les deux parties, il convient de chaque fois remplacer les mots « seront équitablement partagés » par les mots « seront partagés à concurrence de la moitié ».

Article 19

Aux termes de l’article 19,

« Conformément au [Memorandum of Understanding] de 1976, les parents d’enfant(s) inscrit(s) auprès de la section internationale belge qui appartiennent à une nation qui n’a pas signé ce MOU, doivent payer au SHAPE un ‘International Tuition Fee’ correspondant à la participation de leur(s) enfant(s) aux coûts de fonctionnement communs de l’école internationale ».

En vertu de l'article 24, § 3, de la Constitution, tout minerval est interdit dans l'enseignement obligatoire.

Certes, dans son arrêt n° 12/94 du 3 février 1994, la Cour constitutionnelle a considéré que cette disposition n'était pas applicable aux écoles européennes pour la raison suivante :

« B.7.4. Les Écoles européennes sont organisées par ou en vertu d'accords de droit international et sont administrées par un organe supranational agissant en tant que pouvoir organisateur.

Ces Écoles sont principalement financées par le biais des contributions versées par les Parties contractantes sur la base de la répartition des charges effectuées par le Conseil supérieur, conformément à l'article 26, 1), du Statut de l'Ecole européenne. Le fait que l'État belge soit tenu, en vertu de l'accord conclu le 12 octobre 1962 avec le Conseil supérieur de l'École européenne conformément à l'article 28 du Statut, de mettre à disposition des bâtiments scolaires, de les entretenir, de les assurer et de les équiper en mobilier et matériel didactique ne permet pas de conclure qu'il s'agit en l'espèce d'un établissement subventionné par les pouvoirs publics et auquel la garantie de l'article 17, § 3, de la Constitution serait applicable.

En raison de leur statut particulier, les Écoles européennes ne peuvent donc être considérées comme dispensant un enseignement dont l'accès doit être gratuit conformément à l'article 17, § 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution ».

Ce raisonnement ne peut être transposé à l'école internationale du SHAPE. En effet, en vertu de l'article 10 de l'Accord entre la Belgique et le Quartier Général Suprême des Forces alliées en Europe 'concernant l'installation et le fonctionnement de l'Ecole Internationale de ce quartier général, signé le 19 mars 1968',

« a) Chaque pays de l'OTAN peut organiser et administrer sa propre section pédagogique en accord avec les exigences de ses programmes nationaux d'instruction.

b) La Belgique a établi une section pédagogique internationale ».

Il en résulte que la section pédagogique internationale du SHAPE, qui fait l'objet de l'accord de coopération examiné, est organisée par l'État belge et, depuis la communautarisation de l'enseignement intervenue en 1988, par la Communauté française, qui a succédé à l'autorité fédérale, ainsi que le rappelle l'article 1^{er}, 2°, de l'accord examiné.

Il s'ensuit que l'article 19 de l'accord de coopération viole l'article 24, § 3, de la Constitution. Cette disposition doit par conséquent être omise.

Article 20

L'article 20 prévoit une priorité d'inscription qui déroge à la règle générale applicable en la matière en Communauté française. Le texte doit être clarifié et faire l'objet d'une nouvelle formulation en ce sens. Il gagnerait à être inséré au sein des décrets pertinents de la Communauté française. S'agissant de l'enseignement secondaire, il s'agit du décret du

24 juillet 1997 'définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre', tel qu'il a été modifié par le décret du 18 mars 2010 'modifiant le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, en ce qui concerne les inscriptions en première année du secondaire'.

Ce ne serait admissible que si est apportée une justification du dispositif dérogatoire résultant des deux alinéas de l'article 20 au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10, 11, 24, § 4, et 191 de la Constitution.

OBSERVATION FINALE

La qualité rédactionnelle de l'accord de coopération laisse à désirer. Les deux versions linguistiques de cet accord seront soigneusement revues.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME