



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.411/2
du 15 juin 2016

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
création d'un Institut de développement des formations sur
l'Islam'

Le 13 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, des médias et de la Recherche scientifique de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 17 juin 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant création d'un Institut de développement des formations sur l'Islam'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 15 juin 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 Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2016.

^(*) Par courriel du 23 mai 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION

1. L'avant-projet a pour objet la création d'un « Institut de développement des formations sur l'islam ».

L'article 2 énumère les missions de cet Institut, mais de manière non-limitative.

Interrogée sur la compétence de la Communauté française, la déléguée du Ministre a précisé ce qui suit :

« Le Ministre Marcourt entend exercer ses compétences en matière d'Enseignement supérieur et de Recherche. L'avant-projet de décret à l'examen serait adopté par la Communauté française au titre de sa compétence en matière d'Enseignement ».

Dans la mesure où l'avant-projet a pour objet les formations organisées ou à organiser par des établissements d'enseignement, il entre effectivement dans les compétences de la Communauté française en matière d'enseignement. Dans ce cadre, il peut également être admis que, pour définir les besoins en formation à organiser par les établissements d'enseignement, la Communauté charge l'organisme qu'elle crée « d'identifier les formations existantes sur l'islam en Communauté française et plus largement en Belgique », sans que les formations identifiées ne doivent nécessairement être des formations organisées par des établissements d'enseignement. Les missions telles que définies à l'article 3 n'entraînent donc pas d'excès de compétence pour autant les missions consistant à « proposer, soutenir et financer des formations à destination des imams, des maîtres et professeurs de religion islamique, des conseillers islamiques, des acteurs socio-culturels ou tout autre public intéressé par l'islam » ou « d'assurer la mise en réseau de ces formations » n'aient pas pour objet des formations organisées par des opérateurs qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté française.

2. L'avant-projet de décret ne tend pas seulement à donner comme mission à l'Institut qu'il crée la compétence de répertorier, soutenir ou financer des formations en relation avec l'islam. Il tend également à confier à cet organisme communautaire la compétence d'organiser des formations. Certaines missions définies à l'article 3 ont en effet

explicitement pour objet l'organisation de formations (« organiser des conférences », « assurer la gestion annuelle d'une 'Chaire interuniversitaire d'islamologie pratique' », etc.). Le caractère non-limitatif des missions définies et la dénomination même de l'Institut n'exclut pas, en tout état de cause, que des formations soient organisées par cet Institut, que ce soit ou non en collaboration avec d'autres institutions.

En vertu de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution, l'enseignement organisé par la Communauté est un « enseignement qui est neutre ». Si cette obligation de neutralité n'exclut pas que l'enseignement organisé par la Communauté française soit destiné à un public particulier, dans le respect du principe d'égalité, ou porte sur l'étude des religions, elle s'oppose toutefois à ce que la Communauté organise elle-même l'enseignement d'une religion déterminée, sans que cet enseignement ne porte également sur d'autres religions et sur la morale selon une conception philosophique non-confessionnelle¹ ou que ne soit organisé également l'enseignement des autres religions et de la morale selon une conception philosophique non-confessionnelle².

Compte tenu de l'objectif poursuivi par l'auteur de l'avant-projet, celui-ci sera revu pour éviter de prévoir l'organisation par l'Institut de formations ayant l'islam pour objet à l'exclusion d'autres religions et de la morale selon une conception philosophique non-confessionnelle.

L'attention est en outre attirée sur le fait que, si l'auteur du projet persiste à vouloir prévoir l'organisation de formations par l'Institut en conférant à celui-ci le statut d'un organe autonome³, le décret en projet devra être adopté à la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés, conformément à l'article 24, § 2, de la Constitution.

¹ Voir également Cour eur. D.H., arrêt *Folgerø et autres c. Norvège*, 29 juillet 2007, § 84, g) et h) : « [...] la seconde phrase de l'article 2 du Protocole n° 1 n'empêche pas les États de répandre par l'enseignement ou l'éducation des informations ou connaissances ayant, directement ou non, un caractère religieux ou philosophique. [...] [Elle] implique en revanche que l'État, en s'acquittant des fonctions assumées par lui en matière d'éducation et d'enseignement, veille à ce que les informations ou connaissances figurant au programme soient diffusées de manière objective, critique et pluraliste ».

² C.C., 15 mars 2011, n° 40/2011, B.9.5, alinéa 2 : « La neutralité que les autorités doivent rechercher sur le plan philosophique, idéologique et religieux en vue de l'organisation de l'enseignement communautaire leur interdit plus précisément de défavoriser, de favoriser ou d'imposer des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses ».

³ Voir à cet égard l'observation générale qui suit sur le statut de l'Institut.

II. STATUT DE L'INSTITUT

2. Ni l'exposé des motifs ni le dispositif de l'avant-projet de décret à l'examen ne contiennent beaucoup d'informations sur le statut de l'Institut qui serait créé. La question se pose notamment de savoir s'il lui serait octroyé une personnalité juridique propre.

Plusieurs dispositions de l'avant-projet relatives à ses missions et à son organisation plaident en faveur d'une réponse positive à cette question. Ainsi :

1° l'article 3 lui permet de financer des formations (2°) et de créer et assurer la gestion annuelle d'une « chaire interuniversitaire d'islamologie pratique » (8°) ;

2° son comité de direction est composé de membres désignés par le Gouvernement, mais également par l'Exécutif des musulmans de Belgique ainsi que de représentants des universités et des Hautes Écoles ;

3° le comité de direction est chargé de prendre les décisions en matière d'octroi de subsides de recherche et de formation (article 5, 2°) ;

4° le cadre, le statut, la rémunération et les indemnités de son personnel sont arrêtés par le Gouvernement (article 6) ;

5° des crédits de fonctionnement doivent être prévus au budget (article 10) ;

6° il peut bénéficier d'autres financements octroyés par d'autres autorités ainsi que de dons et legs (article 11).

Interrogée à ce propos, la déléguée du ministre a répondu ce qui suit :

« La volonté est que l'institut jouisse de la personnalité juridique. Il aurait un statut '*sui generis*' qui permettrait à l'institut d'être d'une part, institué par décret et d'autre part, d'avoir une certaine 'souplesse' dans l'accomplissement de ses missions. Dans ce cadre, nous ne souhaitons dès lors pas lui conférer notamment le statut d'ASBL ou d'OIP ».

En vertu de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le législateur communautaire peut créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises ayant la personnalité juridique. Dans ce cas, il doit régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ces services décentralisés, établissements et entreprises ; la nature juridique de l'organisme doit être précisé à cet occasion.

Sur ce point, se posent les problèmes suivants :

1° les missions de l'Institut ne sont pas définies de manière exhaustive (l'article 3 précisant que l'Institut « a notamment pour missions ») ;

2° l'habilitation faite au Gouvernement d'arrêter le cadre, le statut, la rémunération et les indemnités du personnel de l'Institut n'est pas suffisamment encadrée ;

3° aucune disposition n'énonce les règles relatives au mode de fonctionnement du comité de direction et du comité scientifique, notamment quant à la prise de décision et au quorum de présence ;

4° aucun mécanisme de contrôle n'est prévu dans le dispositif.

Puisque l'intention de l'auteur de l'avant-projet est bien de créer un service *sui generis* ayant la personnalité juridique, il peut le faire en application de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 mais il devra substantiellement compléter l'avant-projet sur les points précités.

*

Compte tenu de ces deux observations générales, qui nécessitent que l'auteur de l'avant-projet se positionne plus précisément sur les choix qu'il souhaite opérer, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

Lorsqu'il sera revu, l'avant-projet sera à nouveau soumis au Conseil d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT