



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.996/2/V
du 29 août 2016

sur

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

Le 1^{er} août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant création d'un Institut de promotion des formations sur l'islam'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 29 août 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 août 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

1. Comme l'explique la « note au Conseil des ministres » qui est jointe à la demande d'avis, l'avant-projet de décret à l'examen constitue une nouvelle mouture d'un avant-projet de décret sur lequel la section de législation a donné le 15 juin 2016 l'avis 59.411/2.

Cet avis, dans lequel étaient formulées deux observations générales, se concluait comme suit :

« 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 ».

Pour assurer la complète information du Parlement de la Communauté française, il y aura dès lors lieu de joindre au projet de décret qui sera déposé sur le bureau de l'assemblée, non seulement le présent avis avec l'avant-projet de décret sur lequel il est donné, mais également l'avis 59.411/2 avec le texte de l'avant-projet qui s'y rapportait.

L'exposé des motifs (ou le commentaire des articles) gagnerait par ailleurs à indiquer tant les suites qui ont été réservées à ce premier avis que celles qui seront éventuellement réservées à celui qui sera donné sur le présent avant-projet.

2. L'avant-projet de décret, dans sa nouvelle version, n'a pas fait l'objet d'un nouvel avis de l'Inspecteur des Finances ni d'un accord du Ministre du Budget après ceux qui ont été donnés sur sa version initiale.

Or, dès lors que ce nouvel avant-projet contient des dispositions entièrement nouvelles, notamment sur le statut, l'organisation et le contrôle de l'Institut, il doit à nouveau être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de ces formalités préalables.

3. Dans l'avis 59.411/2, le Conseil d'État a fait observer ce qui suit :

« 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 *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : 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 *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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 *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Voir à cet égard l'observation générale qui suit sur le statut de l'Institut.

Sauf sur le caractère non-limitatif des missions de l'Institut, cette observation peut être réitérée à l'égard de l'avant-projet à l'examen, l'Institut, malgré sa nouvelle dénomination ⁴, ayant toujours pour mission, parmi d'autres, d'organiser des formations liées à la seule religion musulmane.

4. À l'article 8, § 3, mieux vaudrait remplacer le mot « engagé » par le mot « recruté ». En conséquence, la deuxième phrase du paragraphe 4 sera omise.

5. Il résulte de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, 7°, que le directeur de l'Institut est membre du comité de direction et y siège « avec voix consultative », tandis que, selon le paragraphe 3 du même article, les membres du comité de direction « sont désignés pour une durée de 4 années et ont tous une voix délibérative ». Il convient de supprimer cette incohérence.

L'attention de l'auteur est également attirée sur ce que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, prévoit que le comité de direction ne peut prendre de décision que « si la majorité des membres sont présents ». Dès lors que le directeur est membre du comité de direction avec voix consultative, vu la formulation, il entrerait en compte dans le calcul du quorum de présence, alors qu'il n'est pas amené à participer au vote. La même remarque vaut pour ce qui concerne la composition du comité scientifique (articles 9 et 10). En outre, l'article 11, § 1^{er}, prévoit que l'Institut adopte son règlement d'ordre intérieur « à la majorité des membres du Comité de direction », ce qui pose problème en ce qui concerne le directeur si on lui donne le statut de membre avec voix consultative.

Une manière de résoudre ces difficultés serait de se contenter d'indiquer que le directeur peut assister aux réunions du comité de direction et du comité scientifique sans lui donner la qualité de membre de ces comités ou bien de préciser dans les différentes dispositions quels sont les membres du comité qui sont concernés (tous ou bien uniquement ceux qui ont voix délibérative).

Les articles 4, 7, 9, 10 et 11 seront revus afin d'éviter toute ambiguïté.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT

⁴ Il convient toutefois que cette modification de nom apparaisse non seulement dans l'intitulé du décret, mais également dans l'article 2, qui est spécifiquement relatif à la création de cet Institut. À l'article 2, le mot « développement » sera donc remplacé par le mot « promotion ».