



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.739/2
du 23 janvier 2017

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 28 avril 2004 relatif à la
reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs’

Le 23 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'modifiant le décret du 28 avril 2004 relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 23 janvier 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wanda VOGEL et Luc DETROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 janvier 2017.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Lorsqu'elle reconnaît et soutient les écoles de devoirs, la Communauté française mobilise pour partie ses compétences culturelles et, pour partie, ses compétences en matière d'aide aux personnes et plus particulièrement en matière de politique familiale, visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ¹.

L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité, ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

2. En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact de l'avant-projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Depuis le 1^{er} janvier 2017 ², il s'agit d'une formalité obligatoire ³.

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Sur la portée de cette disposition, voir l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État 33.566/AG donné le 11 février 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 3 juillet 2003 'relatif à la coordination de l'accueil des enfants durant leur temps libre et au soutien de l'accueil extrascolaire' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 405/1).

² En application de l'article 12 du décret du 7 janvier 2016.

³ Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/1, pp. 15-23).

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de celle-ci et d'en faire mention au préambule ⁴.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Mieux vaudrait insérer cette disposition dans un article 18/1 nouveau, de manière à faire apparaître clairement que ni l'article 17 ni l'article 18 ne sont applicables à l'octroi de la nouvelle subvention.

2. Dans son avis 36.408/2 donné le 16 février 2004 sur l'avant-projet devenu le décret du 28 avril 2004 'relatif à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs', la section de législation du Conseil d'État faisait l'observation générale suivante :

« 1. L'avant-projet de décret relève, au moins pour partie, de la politique de la jeunesse, matière culturelle de la compétence des Communautés en vertu de l'article 4, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et entre ainsi dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

Conformément aux principes régissant les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il appartient au législateur de fixer lui-même les règles essentielles relatives à la reconnaissance et au soutien des écoles de devoirs. En l'espèce, cette exigence s'impose d'autant plus que bon nombre des règles en projet entrent dans les prévisions de celles pour lesquelles l'article 3, § 3, et les articles 10 et 11 de la loi du 16 juillet 1973 précitée exigent expressément l'intervention du législateur.

À cet égard, plusieurs des habilitations que l'avant-projet de décret donne au Gouvernement sont excessivement larges. Ainsi en va-t-il des habilitations prévues par les dispositions suivantes : l'article 5 ; l'article 7, alinéa 3 ; les articles 15 et 17 ; l'article 21, alinéa 3 ; et l'article 22.

Le texte sera revu en conséquence » ⁵.

La même observation vaut pour l'habilitation faite au Gouvernement de déterminer, sans autre précision, le montant et les modalités de fixation de la subvention.

3. Les écoles de devoirs sont des institutions qui sont agréées et subventionnées par l'O.N.E, en vertu des articles 2, § 1^{er}, alinéa 4, 8°, et 3 du décret du 17 juillet 2002 'portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « O.N.E »'.

⁴ Voir en ce sens l'avis 60.626/2 du 4 janvier 2017 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant les modalités de la scolarisation à temps partiel visée au paragraphe 4bis, 4° de l'article 1^{er} de la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire'.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 510/1.

Selon l'article 3, alinéa 2, de ce décret,

« Après avis de l'Office, le Gouvernement peut arrêter les conditions et modalités suivant lesquelles l'agrément par l'Office ouvre le droit à l'octroi de subventions ».

La question se pose de savoir si l'avis de l'O.N.E sera également requis pour les arrêtés qui assureront la mise en œuvre de la disposition en projet.

Le dispositif sera éclairci sur ce point.

4. En outre, selon la note au Gouvernement, l'O.N.E sera invité à remettre annuellement un rapport d'évaluation relatif à la subvention de lancement.

Il conviendrait de le prévoir dans une disposition décrétable.

Article 3

Selon une jurisprudence constante de 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, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général »⁶.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier la non-rétroactivité au regard de ces critères, compte tenu spécialement de ce que l'année budgétaire 2016 est actuellement écoulée et que le dispositif en vigueur en matière de subvention et celui en projet sont appelés à s'appliquer dans les limites des mêmes crédits budgétaires.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ Not. C.C., arrêt n° 77/2015 du 28 mai 2015, B.4.1.