



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.489/2
du 13 juin 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
création de la Structure d'appui à la réinsertion par
l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès
du Ministère de la Communauté française'

Le 9 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement de promotion sociale, de la Jeunesse, des Droits des femmes et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant création de la Structure d'appui à la réinsertion par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès du Ministère de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 juin 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

I. La création par le législateur d'une structure « REINSERT » auprès de la Direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique (chapitres 2 et 3)

1. L'article 2 de l'avant-projet tend à créer, à partir du 1^{er} septembre 2018¹, une Structure d'appui à la réinsertion des étudiants² par l'enseignement de promotion sociale en milieu carcéral auprès de la Direction générale de l'Enseignement non obligatoire et de la Recherche scientifique du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles [lire : de la Communauté française], dénommée « REINSERT », dont les missions sont énumérées à l'article 3 de l'avant-projet.

Or, il n'appartient pas au législateur décréteur, comme il le fait par les articles 2, 3, 4, § 3, 5 et 6, de l'avant-projet, de s'ingérer dans l'organisation de l'administration de l'enseignement pour y créer un service et définir la manière dont ce dernier devra être structurellement composé.

Conformément au pouvoir autonome qu'il tient de l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', il revient en effet au Gouvernement, en tant que titulaire du pouvoir exécutif, d'organiser librement ses services de la manière qui lui paraît la plus adéquate pour mener à bien les missions qui lui sont confiées.

L'article 5, alinéa 2, de l'avant-projet charge le Gouvernement de fixer les modalités selon lesquelles la « Cellule de coordination » et le « Comité de pilotage » de « REINSERT » seront composés.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à ce que ces organes soient constitués exclusivement de membres de l'administration, les articles 2, 3, 4, § 3, 5 et 6 de l'avant-projet seront revus à la lumière de cette observation de manière à confier au Gouvernement les tâches que l'auteur de l'avant-projet envisageait d'attribuer à

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

¹ Article 9 de l'avant-projet.

² Dans le chapitre 1^{er} qui contient les définitions, l'article 1^{er}, 3^o, a) et b), de l'avant-projet énumère les étudiants concernés par les formations (détenu, interné, condamné exécutant sa peine en détention limitée ou sous surveillance électronique, détenu bénéficiant d'une libération conditionnelle, interné bénéficiant d'une libération à l'essai, condamné bénéficiant d'une mesure probatoire, condamné bénéficiant d'une mesure alternative à la détention préventive). Les formations proposées aux étudiants (programmes Intramuros et Extramuros) sont prévues à l'article 4 de l'avant-projet.

« REINSERT », à charge pour le Gouvernement d'organiser son administration en conséquence.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet consiste à composer ces deux organes ou, à tout le moins, l'un d'entre eux de personnes extérieures à l'administration, il appartiendrait alors au législateur de fixer lui-même, dans le respect de l'article 24, § 5, de la Constitution, les règles relatives à leur composition et le rôle de ces organes dans le processus d'octroi de montants financiers prévus au chapitre 4 de l'avant-projet.

L'avant-projet sera revu sous ces aspects.

II. Les aspects financiers et budgétaires (chapitre 4)

2. L'article 7, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit une allocation annuelle d'un montant de 640.000 euros pour les coûts liés aux formations dispensées par les établissements d'enseignement de promotion sociale aux étudiants, ce montant étant indexé à partir de l'année 2019 « dans les limites des crédits disponibles ».

Si le coût lié aux formations dispensées aux étudiants par les établissements souhaitant participer aux programmes Intramuros et Extramuros est supérieur au montant visé à l'article 7, § 1^{er}, le paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, de la même disposition prévoit une répartition des moyens entre les établissements, d'une part, en habilitant le Gouvernement à fixer les critères de répartition sur avis du Comité de pilotage et, d'autre part, en déléguant au ministre cette répartition.

Le premier aspect n'est pas conforme au principe de légalité contenu dans l'article 24, § 5, de la Constitution car il n'apparaît pas comment les établissements seront sélectionnés sur base des « besoins des étudiants » et des « conditions particulières dans lesquelles les formations sont dispensées dans le cadre des programmes Intramuros et Extramuros » puisque ces notions sont particulièrement larges. Or, il ne peut être admis que les critères relatifs au choix d'octroyer ou non des moyens financiers à un établissement plutôt qu'à un autre soient laissés à l'appréciation du Gouvernement ³.

³ En ce sens : avis n° 39.669/4 donné le 6 février 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 24 mars 2006 'relatif à la mise en œuvre, la promotion et le renforcement des Collaborations entre la Culture et l'Enseignement', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2006, n° 226/1 ; avis n° 61.588/2 donné le 26 juin 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 19 juillet 2017 'relatif à l'offre de places dans les zones en tension démographique, aux subsides en matière de bâtiments scolaires, au programme prioritaire de travaux et au subventionnement des établissements d'enseignement obligatoire', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2016-2017, n° 491/1.

Quant au second aspect, la délégation directe au ministre dans l'avant-projet méconnaît les prérogatives respectives du législateur et du Gouvernement telles qu'elles découlent de l'article 24, § 5, de la Constitution, et des articles 20 et 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ⁴. L'avant-projet de décret doit prévoir que la décision est prise par le Gouvernement et il appartiendra au Gouvernement de déléguer, le cas échéant, le pouvoir de prendre les décisions en cause au Ministre.

3. L'article 7, § 2, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit une clé de répartition des moyens financiers comme suit :

« – 50 % au bénéfice du réseau des Provinces, des Communes et de la Cocof (CPEONS) ;

– 25 % au bénéfice du réseau de l'enseignement de la Communauté française ;

– 12,5 % au bénéfice du réseau libre non confessionnel ;

– 12,5 % au bénéfice du réseau libre confessionnel ».

Comme l'a déjà observé la section de législation,

« le principe d'égalité serait mieux assuré si les crédits étaient attribués aux établissements scolaires exclusivement en fonction des nécessités et indépendamment de leur appartenance à un réseau » ⁵.

La nécessité d'une répartition par réseau doit à tout le moins faire l'objet d'une justification circonstanciée.

4. L'article 8, outre qu'il renvoie à un article 11 qui n'existe pas, appelle des interrogations quant à son utilité, les établissements d'enseignement étant en tout état de cause habilités à exercer leurs missions.

Il n'est en toute hypothèse pas admissible au regard de la liberté d'enseignement et du droit à l'enseignement garantis par l'article 24, §§ 1^{er} et 3, de la Constitution, en tant que cet article 8 exige une information au Gouvernement et un avis du Comité de pilotage.

La disposition sera omise.

⁴ En ce sens : avis n° 61.588/2 précité ; avis n° 63.456 donné le 30 mai 2018 sur un avant-projet de décret 'relatif à la récupération des cours non donnés dans l'enseignement obligatoire'.

⁵ Avis n° 31.177/2 donné le 26 mars 2001 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juin 2001 'relatif au programme de travaux de première nécessité en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2000-2001, n° 164/1 ; avis n° 42.219/2 donné le 12 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 16 novembre 2007 'relatif au programme prioritaire de travaux en faveur des bâtiments scolaires de l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé, de l'enseignement secondaire ordinaire, spécialisé et de promotion sociale, de l'enseignement artistique à horaire réduit, des centres psycho-médico-sociaux ainsi que des internats de l'enseignement fondamental et secondaire, ordinaire et spécialisé, organisés ou subventionnés par la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 470/1 ; avis n° 61.588/2 précité.

5. En conclusion, l'avant-projet doit être entièrement réexaminé quant aux aspects financiers et budgétaires ⁶.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁶ Voir également les avis négatifs de l'Inspecteur général des Finances du 15 décembre 2017 et du 26 février 2018.